Filipe Mendonça

Entre a teoria e a história

A política comercial dos Estados Unidos na década de 1980

Entre a teoria e a história

FILIPE MENDONÇA

Entre a teoria e a história

A política comercial dos Estados Unidos na década de 1980

A meus pais, Sergio e Alda.

Para o espírito pré-científico, a unidade é um princípio sempre desejado, sempre realizado sem esforço. Para tal, basta uma maiúscula. As diversas atividades naturais tornam-se assim manifestações variadas de uma só e única Natureza. Não é concebível que a experiência se contradiga, ou seja, compartimentada. O que é verdadeiro para o grande deve ser verdadeiro para o pequeno, e vice-versa. À mínima dualidade, desconfia-se de erro. Essa necessidade de unidade traz uma multidão de falsos problemas [...] *A unidade é, assim, realizada muito depressa, a dualidade suprimida num instante!* [...] *Sempre se percebe a presença do orgulho na base de um saber que se afirma geral e ultrapassa a experiência, fugindo do âmbito de experiências nas quais poderia defrontar-se com a contradição.*

Gaston Bachelard, *A formação do espírito científico*

Já não há lembrança das coisas que precederam; e das coisas posteriores também não haverá memória entre os que hão de vir depois delas.

Salomão, rei de Israel, "Eclesiastes"

Sumário

Prefácio

O livro de Filipe Almeida do Prado Mendonça, *Entre a teoria e a história*, é polêmico. Tem qualidades e certamente contribui para o conhecimento da política de comércio internacional, focando naquele que foi seu ator mais importante no século XX: os Estados Unidos. Trata-se de um texto teórico, mais fortemente baseado na pesquisa de processos empíricos. Também essa é uma qualidade, pois encontramos, no meio acadêmico, dificuldade no estabelecimento da relação entre os dois termos. Trata-se de livro ousado: opta por uma vertente teórica, a do Institucionalismo Histórico, não muito conhecida no Brasil. Portanto, arrisca-se em caminhos inovadores, que o sujeitam a críticas. Mais: o autor desenvolve uma crítica direta à teoria que centralmente utilizará. Afirma, com certa dose de desenvoltura, que não é coerente basear exclusivamente nessa teoria o conjunto da análise que faz sobre as motivações, as consequências e as perspectivas da política do *unilateralismo agressivo* no âmbito do comércio, política prevalecente no governo Reagan nos anos 1980. Baseia essa afirmação no fato de não haver uma metodologia coesa capaz de organizar a reflexão. A solução encontrada, preservando o Institucionalismo Histórico, foi o que o autor nomeia Tipologia Histórica de Variáveis da Mudança Institucional. Nessa operação, um fato que agrada bastante é o reconhecimento

do papel da especificidade histórica. O autor declara a importância de se considerar as raízes e os fatos históricos.

No Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos dos Estados Unidos (INCT-Ineu) – em cujo caldo de cultura este livro foi elaborado, no contexto do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Unesp, Unicamp e PUC/SP e do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) –, a essas raízes e a esses fatos históricos é dado grande peso. Na busca de uma reflexão teórica consistente, Mendonça destaca a necessidade de dar coerência a fatos históricos de caráter particularista e, às vezes, até mesmo antagônico. Daí ancorar-se em parâmetros teóricos, sem deixar de considerar as variáveis materiais e as variáveis cognitivas.

Vale a pena recorrer à referência de autoridade. Kenneth Waltz, em seu clássico *Teoria da política internacional*, afirma que "para definir a estrutura de um sistema, escolhe-se somente um ou alguns dos possíveis elementos inclusos no sistema". Busca, desse modo, dar coerência a fatos históricos diferentes. Estabelece uma hierarquia, tenta definir qual a questão fundamental, para ele a estrutura. Os demais fatos, históricos ou outros, devem ser reportados ao elemento fundamental. O Institucionalismo Histórico utilizado por Mendonça busca, assim, dar coerência a um conjunto de fatos aparentemente dissociados, anarquicamente intervenientes para determinada solução. O livro busca esse objetivo.

Como dissemos, Mendonça faz uma análise da política comercial norte-americana dos anos 1980, mas nos oferece uma visão abrangente. Trata-se de análise especializada, com amplo olhar sobre questões fundamentais para a compreensão daquela política – por isso o peso que tem a política externa e internacional, sempre focando nas relações dos âmbitos doméstico e internacional. O método utilizado obrigou o autor à reconstrução dos fundamentos da política de comércio internacional; daí a busca das raízes nas décadas de 1940 e 1950, inclusive nos fundamentos do comércio internacional depois da Segunda Guerra Mundial.

Na sequência da argumentação, sinalizemos a interessante busca de compreender o jogo de interesses internos, o papel do

Congresso, o que muitos chamam "a ação dos *lobbies*", mas sobretudo a especificidade dos Estados Unidos: o país formulador e garantidor dos regimes internacionais, que deve arcar com seus custos, além de, obviamente, seus benefícios. Aqui também uma característica a ser sublinhada: o unilateralismo agressivo – com sua consequência mais direta no período estudado neste livro, a política do *fair trade* – está diretamente ligado não apenas ao papel central que os Estados Unidos efetivamente tiveram, mas também à ideia mestra das suas elites e classes dirigentes, qual seja, a preocupação em manter a centralidade nos assuntos mundiais. O comércio é um instrumento dessa política geral.

Enfim, "a grande narrativa" que Mendonça buscou fazer – caberá ao leitor verificar até que ponto o objetivo foi bem alcançado – focalizou o que certamente é o tema decisivo: a compreensão das condições políticas domésticas e dos constrangimentos internacionais para o processo de tomada de decisão na formulação e na execução da política de comércio exterior norte-americana. Por isso a intensa consideração das instituições, particularmente do United States Trade Representative (USTR). Não se trata de uma perspectiva historicista, mas de uma forte utilização dos fatos. A nosso ver, essa metodologia reforça a capacidade analítica desta obra.

Vejamos agora como, neste livro, na busca de entender as motivações das mudanças institucionais, surgem os principais temas. Mendonça, parece-me, tem como fio condutor explicativo o *trade off* entre os interesses chamados históricos e os interesses imediatos. Não está sozinho nesse trabalho: Daniel Drezner, Stephen Cohen e I. M. Destler, grandes nomes da análise da política de comércio exterior dos Estados Unidos, fizeram o mesmo. Mendonça dedica atenção aos congressistas e às suas diferenças de perspectivas da administração, particularmente da Casa Branca. São interesses econômicos, ideologias ou o resultado de uma diversidade de fatores que produzem um determinado resultado? Como mudam as posições ao longo do tempo? Neste livro, como se percebe, o importante é entender o motor dessa mudança.

Dissemos tratar-se de livro polêmico, desenvolto, ousado. Percebe-se isso quando nele reconhecemos argumentos duros em relação

a posições consolidadas na literatura. Mendonça afirma que essas posições têm pouca capacidade explicativa. Por exemplo: critica a ênfase nas variáveis econômicas, mostrando como outros fatores viabilizam maior autonomia para as instituições, particularmente para a administração. Desse modo, os fatores considerados "economicistas" perdem valor. Não são desprezados, mas não explicam a formulação das políticas. Assimilando parte das ideias sugeridas pela teoria construtivista, o autor insiste no papel das ideias.

Dissemos também que o eixo da análise quer fundamentar-se no Institucionalismo Histórico adaptado, ganhando o nome de Tipologia Histórica de Variáveis da Mudança Institucional. Essa adaptação implica a crítica das escolas institucionalistas: o Institucionalismo da Escolha-Racional, o Institucionalismo Sociológico e o Institucionalismo Histórico. Como já sabemos, o autor acolhe com simpatia esta última variante do institucionalismo. As razões são inúmeras: a) dá ênfase ao cálculo estratégico; b) permite visualizar múltiplos níveis de análise; c) possibilita distinguir com nitidez as desigualdades entre os atores e as instituições; d) reconhece que toda mudança institucional é limitada por instituições estruturais de longo prazo. Concluindo: Mendonça afirma que, para compreender a política de comércio internacional dos Estados Unidos, é preciso compreender as instituições estruturais, que mudam lentamente, e as forças da mudança são sempre limitadas por essas instituições.

Para Mendonça, somente por meio de grandes narrativas é possível identificar as instituições estruturais de longa duração, questão amplamente discutida no capítulo 3 ("Ascensão e queda do sistema antigo de comércio nos Estados Unidos: em busca de instituições estruturais"). Em nível conjuntural, o autor identifica múltiplas forças que contribuem para a mudança institucional e que não produzem efeitos isoladamente. As forças que atuaram e atuam para mudanças na política de comércio internacional têm que ver com: a) contradições internas, b) choque externo e o papel que novos e poderosos competidores (Japão, Alemanha e até mesmo o Brasil) tiveram, c) crise, d) condição material, e) ideias, f) aprendizado, g) legitimidade.

O autor busca, ao longo do trabalho, demonstrar as motivações principais das mudanças na política norte-americana, muito fortemente marcadas pelo Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988, que marca a definitiva implantação do *fair trade*, internacionalmente conhecido pela revitalização do sistema de sanções pelas Super 301 e Special 301. Para isso contribuíram de forma decisiva as instituições legislativas formais, suas estruturas e mecanismos decisórios, incluindo os que refletem interesses diretos da sociedade e de grupos. Do mesmo modo, papel significativo tiveram outros fatores, em particular os ligados à administração, marcados pela percepção de interesses abrangentes, particularmente motivados pelo sempre considerado importantíssimo valor da excepcionalidade e da responsabilidade global dos Estados Unidos.

Algumas conclusões do autor merecem ser destacadas: as instituições de comércio mudam, influenciadas pelas forças dos acontecimentos, mas não de forma indefinida. Essas mudanças são coibidas pelas instituições estruturais, que determinam limites. Não é possível entender os acontecimentos do final da década de 1980, especialmente as instituições do *fair trade*, limitando-nos ao estudo de um período apenas (no caso o do chamado unilateralismo agressivo), sem entender as complexas relações entre as forças da mudança e os limites estruturais.

Este livro está sendo publicado pelo Programa de Edição de Textos de Docentes e Pós-Graduandos da Unesp, uma iniciativa da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, depois de ter ganho, em disputado concurso nacional, o Prêmio Franklin Delano Roosevelt de Estudos sobre os Estados Unidos da América 2011, atribuído pela embaixada dos Estados Unidos em Brasília.

Tullo Vigevani

Introdução

A busca pela compreensão do papel das ideias no processo de mudança institucional deu início a esta pesquisa. Acreditava-se poder utilizar a interação entre as ideias, as instituições e os reflexos dessa relação para explicar a transição rumo ao Unilateralismo Agressivo da política comercial dos Estados Unidos. Baseado nisso, iniciou-se o monitoramento das demandas *pró-livre comércio, comércio leal, comércio estratégico* e o *protecionismo* no processo de elaboração da Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 e a Defense Authorization Act de 1988 pelo Congresso norte-americano. Essas leis são consideradas alguns dos principais marcos institucionais de defesa comercial dos Estados Unidos. Examinaram-se os impactos que tais demandas tiveram no campo das ideias e, consequentemente, nas instituições, bem como seus efeitos práticos no enfrentamento das dificuldades econômicas sofridas pelos Estados Unidos durante o final da década de 1980 e o início da década de 1990.

Ao iniciar a análise empírica e teórica, notou-se, entretanto, que o fundamento teórico utilizado até então não possui poder explicativo para esclarecer o que aconteceu na política comercial dos Estados Unidos na década de 1980. Os motivos para isso foram estes:

1. No caso em questão, havia outras variáveis em jogo que, além de darem mais autonomia para as instituições, enfraqueciam a importância das variações materiais na dinâmica institucional.
2. A situação econômica, embora fosse de fato uma variável de extrema importância, não explicou sozinha as alterações que ocorreram no período estudado.
3. A análise empírica permitiu visualizar que as ideias, além de fazerem papel de variável interveniente, também possuem papel de variável independente.
4. Ao considerar as ideias como variável independente, surge outra dificuldade: como atribuir uma racionalidade exógena aos atores? A racionalidade dos agentes deveria ser contextual.
5. A mudança institucional é limitada e não pode variar dentro de alguns limites preestabelecidos. Não considerar isso faz que a análise perca seu poder explicativo.

O debate Institucionalista que ocorre na economia, na sociologia e na história pôde elucidar os problemas que surgiam na pesquisa. Dessa reflexão, identificaram-se três escolas institucionalistas que merecem destaque: (1) o Institucionalismo da escolha-racional; (2) o Institucionalismo sociológico e (3) o Institucionalismo histórico. Essa divisão foi baseada no trabalho de Hall & Taylor (1996), mas não se limitou nas definições desses autores. Além desses, outros fizeram divisões parecidas, como March & Olsen (1984), Kato (1996), Théret (2003), Andrews (2005), entre outros. Todo esse debate se mostrou de extrema importância, pois se relaciona com o objeto de estudo diretamente quando problematiza as seguintes questões: o que move os congressistas e as instituições legislativas nos Estados Unidos? São interesses econômicos, ideologias ou um somatório desses elementos? Como elas mudam? O que deveria enfatizar como motor da mudança?

Foram também percebidas as dificuldades em analisar o objeto desta pesquisa utilizando somente o que a literatura institucio-

nalista intitula como "Institucionalismo da Escolha-Racional". Segundo essa perspectiva, e assim como nas Ciências Naturais, deve-se fazer um esforço para criar formulações independentes da história, da personalidade individual ou do interesse subjetivo. Buscam-se afirmações gerais e objetivas para os fenômenos sociais, tornando-os mais conhecidos e previsíveis. Denominado aqui como de teóricos da escolha-racional, esse grupo de pesquisadores tem como objetivo trazer à tona regularidades por meio da *empiria* e do falsificacionismo (Zehfuss, 2002, p.4). A racionalidade é, portanto, dada de maneira exógena, e a ação, que pode ser considerada racional quando há elevação da expectativa de ganho de um determinado ator (Grafstein, 1995, p.64), é fruto de sua lógica instrumental. A garantia da produtividade é, para essa perspectiva, o *ethos* das instituições nos moldes de Douglas North (1991, p.98): "A questão central da história econômica e do desenvolvimento econômico é dar conta da evolução das instituições políticas e econômicas que criam um ambiente econômico que induz o aumento da produtividade".

Já a abordagem sociológica permite solucionar um dos problemas levantados, qual seja, a necessidade de atribuir papel de maior destaque às ideias. Segundo essa abordagem, as ideias podem ser, e frequentemente são, tão relevantes (ou mais relevantes) quanto os interesses materiais para os tomadores de decisão. Como consequência dessa formulação, a crescente importância das análises das ideias, quer sejam consideradas variáveis independentes, dependentes ou intervenientes, mas especialmente devido ao papel hoje desempenhado pelas correntes sociológicas nas Relações Internacionais, tem feito que esse debate ganhe cada vez mais destaque nos estudos de Relações Internacionais e, consequentemente, nos assuntos de Economia Política Internacional. Em suma, acredita-se que não se pode compreender as instituições sem entendê-las também como resultado do sistema de valores no qual estão inseridas, pois o que o indivíduo enxerga como possibilidade é visto, na verdade, com as lentes cognitivas culturais e institucionais, formulando sua própria noção de racionalidade baseada nessa visão de mundo.

Tal ponderação deixa uma dúvida: qual variável deve ter precedência? Se for a condição material, o Institucionalismo da Escolha-Racional deveria ser a abordagem empregada. Se forem as ideias, o Institucionalismo Sociológico deveria ser utilizado. Contudo, esse debate pareceu um pouco simplista, além de ignorar o quinto problema levantado, ou seja, os limites existentes para a mudança institucional.

A terceira escola, denominada Institucionalismo Histórico, possui algumas vantagens analíticas:

1. Dá ênfase tanto ao cálculo estratégico quando às variáveis cognitivas, como ideias, valores e significados, entre outros. A ação é, portanto, fruto da combinação entre todas essas coisas e só é possível entendê-la levando em consideração as especificidades de cada caso.
2. Permite visualizar múltiplos níveis de análise. Podem existir variáveis estruturais e variáveis individuais e estas podem coexistir num determinado tempo histórico.
3. Possibilita visualizar com mais nitidez as desigualdades entre os atores e instituições. Com isso, evitam-se simplificações, dando aos atores a mesma capacidade de ação. As instituições contribuem para isso, pois determinado arranjo institucional pode beneficiar um grupo em detrimento de outro;
4. Reconhece que toda a mudança institucional é limitada por instituições estruturais, de longo prazo. Embora as forças da mudança possam exercer peso enorme para a dinâmica institucional, essas mudam dentro de um limite estrutural, caracterizado por outras instituições, de existência prévia, que mudam mais lentamente.

Essa reflexão, exposta aqui de maneira rápida, fez que esta pesquisa migrasse da bibliografia construtivista e do tradicional debate teórico da política comercial com ênfase no jogo político doméstico para o debate institucionalista. O Institucionalismo Histórico foi a abordagem escolhida por elucidar os problemas que surgiram,

representando, portanto, uma mudança significativa no rumo deste livro. Assim, para compreender a política comercial dos Estados Unidos, deve-se entendê-la historicamente, identificando as instituições estruturais, que mudam lentamente, e as forças da mudança, que além de atuarem apenas conjunturalmente, deixam de ser soberanas, pois são limitadas pelas primeiras.

Ao solucionar o problema de teoria, como indicado aqui, outro problema surgiu: como utilizar metodologicamente o Institucionalismo Histórico? Embora se coloque como uma alternativa aos problemas enfrentados entre a abordagem racional e a abordagem sociológica, o Institucionalismo Histórico não nos fornece um método coerente para conduzir as análises dessa perspectiva, como faz o Institucionalismo da Escolha-Racional. Afinal, "O componente histórico no institucionalismo histórico tem, em geral, pelo menos até recentemente, sido deixado obscuro", afirmou Pierson (2004, p.8) a esse respeito. Como, então, conduzir a análise? Qual seria o método do Institucionalismo Histórico? Tais perguntas levaram a uma discussão metodológica que será apresentada no capítulo 2 deste livro. Esse capítulo não tem outro objetivo se não dar coerência à exposição da reflexão empírica desta pesquisa. Considerando as dificuldades em encontrar um método que reconhecesse os problemas levantados neste estudo, identificou-se a necessidade de construir o que se chama de *Tipologia histórica de variáveis da mudança institucional*, núcleo da hipótese aqui sustentada e fio condutor dos capítulos seguintes.

Essa ferramenta é baseada em três eixos: o primeiro deles é a especificidade histórica, ou seja, busca trazer para o seio da análise as forças históricas, o contexto e as raízes, entre outras coisas. O segundo eixo, até aqui ignorado, é o já antigo debate entre Teoria e História. É preciso dar coerência para a infinidade de detalhes históricos com meio de conjunções entre Teoria e História. O terceiro eixo busca garantir importância para dois tipos de variáveis que se tornaram o principal ponto de atrito entre o Institucionalismo da Escolha-Racional e o Institucionalismo Sociológico: as variáveis materiais e as variáveis cognitivas.

Considerando a reformulação discutida aqui, buscar-se-á neste livro compreender as mudanças nas instituições de comércio dos Estados Unidos que ocorreram no final da década de 1980 e início da década de 1990. Serão examinadas as demandas pró-comércio justo no processo de elaboração da Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 pelo Congresso norte-americano. Essa lei foi escolhida por representar a fase mais agressiva das políticas de *fair trade* dos Estados Unidos, especialmente em razão da criação da Super 301 e da Special 301. Para isso, utilizar-se-á o Institucionalismo Histórico como abordagem.

A hipótese aqui é que as instituições de *fair trade* são frutos de demandas que, ao serem filtradas por instituições de longo prazo, respondem a algumas forças da mudança contextuais. Neste último nível, dá-se destaque aos congressistas que, munidos de um "argumento político de comércio", ou seja, a reciprocidade e a proteção, se consideram domesticamente prejudicados em razão de uma lógica contextual específica.

A segunda parte, intitulada "As especificidades norte-americanas e o desenvolvimento das instituições de *fair-trade* no Congresso", concentra as reflexões empíricas do livro e está dividia em três capítulos. Os dois primeiros têm como objetivo identificar as instituições estruturais de comércio nos Estados Unidos. O capítulo 3 resgata a política comercial deste país desde 1945 até meados da década de 1970. Nele apresenta-se o padrão institucional de comércio dos Estados Unidos em um contexto de guerra fria, denominado aqui "sistema antigo", no qual se aceitava a abertura unilateral (reciprocidade assimétrica) em prol da manutenção da aliança atlântica, bem como sua erosão. Já o capítulo 4 apresenta os desafios contextuais da década de 1980, com destaque para a deterioração da condição material e a ascensão de ideias revisionistas em um cenário de crise.

Por último, no Capítulo 5, faz-se um monitoramento dos principais movimentos legislativos que ocorreram no Congresso norte-americano na década de 1980, com destaque para Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988. Nele busca-se compreender a

relação entre as instituições estruturais e as forças da mudança no processo legislativo de comércio dos Estados Unidos. Argumenta-se que as instituições de *fair trade* desse período são fruto da relação entre estas duas dimensões. Embora fuja da argumentação deste livro, o Trade Act de 1988 formou a base para a participação norte-americana na OMC: o Órgão de Solução de Controvérsias, pelo menos nos seus primeiros anos, funcionou como um método diferente para atingir os mesmos objetivos das políticas de *fair trade*.

Este livro não teria sido possível sem o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). O Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre Estados Unidos (INCT-Ineu), o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) deram todo o apoio institucional. Agradeço especialmente ao professor Tullo Vigevani e aos professores Sebastião Velasco e Cruz e Ricardo Ubiraci Sennes. Também agradeço aos pesquisadores Corival do Carmo, Cristina Pecequilo, Débora Prado, Thiago Lima, Haroldo Ramanzini, Marcelo Fernandes de Oliveira, Regis Brasílio e Marcos Takahashi pelo apoio. Os méritos são de todas essas pessoas e instituições. Já os erros são todos meus.

Parte I

Entre a teoria e a história: as instituições e as forças motivadoras da mudança institucional

1
Os "novos" institucionalismos

O que são instituições? São importantes para as relações políticas? Como elas se transformam no decorrer do tempo? Qual a melhor metodologia para analisá-las? Essas quatro questões estão longe de encontrar respostas simples. Grande tem sido o debate em torno delas, e não se pretende aqui respondê-las de maneira suficiente. Diversos autores, impulsionados pelas mesmas perguntas, divergem nas interpretações, se apoiam em perspectivas distintas e, consequentemente, chegam a conclusões por vezes contraditórias.

Tanto a Ciência Política quanto a Economia, a História e a Sociologia buscam refletir sobre o papel das instituições na ação política dos indivíduos, dos grupos e dos Estados, sobre sua natureza, seus propósitos, objetivos e meios, e sobre o processo de mudança institucional. Esse debate, entretanto, não se limita a essas áreas de conhecimento, pois tem refletido em outros campos, como as Relações Internacionais, nas quais também gera diferentes interpretações, muitas delas antagônicas. Nesta última área de estudos, destacam-se os autores que buscam compreender o papel das instituições na relação entre a política doméstica e a política externa (Putnam, 1988; Milner, 1997; Moravcsik, 1999), os autores que enfatizam o papel cooperativo das instituições internacionais (Haas, 1975; Keohane & Nye, 1977; Ruggie, 1992) e os autores que minimizam sua importância (Grieco, 1988; Mearsheimer, 1994/1995).

Embora essas questões ainda intriguem muitos pesquisadores, a reflexão sobre as instituições não é recente. Muitos trabalharam esses temas ainda durante o século XIX, como nos mostra Stinchcombe (1997). Embora alguns autores contemporâneos, como Steinmo et al. (1992),[1] Ronald H. Coase[2] (1998), Richard Langlois[3] e Oliver Williamson, tenham atacado o "velho institucionalismo" por entenderem que esse grupo de autores não possuía teoria, essa corrente tem sido a base para o que hoje se chama de "novo institucionalismo"[4] (apud Hodgson, 2004). Autores como Thorstein B. Veblen, Clarence Ayres e Frank Knight, entre outros, formavam o que aqui será denominado "velho institucionalismo", mas não formavam um grupo coeso e eram marginalizados por não pertencerem ao *mainstream* das pesquisas econômicas (Hodgson, 2004, p.4; Steinmo et al., 1992, p.4).[5] Segundo Rutherford (1994,

1 Segundo estes autores, "O 'velho' institucionalismo consistiu principalmente, embora não exclusivamente, em detalhados estudos de diferentes estruturas administrativas, jurídicas e políticas. Estes trabalhos eram por muitas vezes profundamente normativos, e o pouco da 'análise' comparativa então existente, em grande parte decorrente de descrições que justapunham diferentes configurações institucionais em diferentes países, comparando e contrastando. Esta abordagem não incentiva o desenvolvimento de categorias de nível intermediário e conceitos que facilitariam uma investigação verdadeiramente comparativa o que promoveria a explanação da teoria" (Steinmo et al., 1992, p.3).

2 Segundo esse autor, "[Os velhos institucionalistas] eram homens de grande estatura intelectual, mas eram anti-teóricos, e sem uma teoria para organizar suas coleções de fatos, tinham muito pouco a transmitir" (Coase, 1998, p.72).

3 "O problema com [...] muitos dos primeiros institucionalistas", afirmou Richard Langlois (apud Hodgson, 2004, p.3), "é que eles queriam uma economia com instituições, mas sem teoria".

4 O livro de Geoffrey M. Hodgson (2004), embora não seja trabalhado com o grau de detalhe que merece nesta análise, deve receber aqui destaque especial. Segundo esse autor, as acusações de Coase e Richard Langlois são infundadas, pois pouco sabem sobre os trabalhos desses autores antigos.

5 A esse respeito, Hodgson (2004, p.4) argumenta que "É amplamente conhecido que os velhos institucionalistas eram hostis à visão estreita da economia como a 'ciência da escolha' e a versão da maximização utilitária do 'homem econômico', que prevaleceu durante a segunda metade do século XX. Tão interessados em descartar essas críticas, muitos economistas têm recorrido à

p.2), os institucionalistas antigos tinham duas agendas de pesquisa: a primeira delas buscava relacionar as instituições e a mudança tecnológica, enquanto a segunda concentrava esforços na evolução e no impacto legal no desempenho econômico.

A virada behaviorista, nas décadas de 1950 e 1960, contribuiu ainda mais para a marginalização dos institucionalistas dadas as mesmas acusações de não fazerem teoria (March & Olsen, 1984, p.734; Steinmo et al., 1992, p.3; Hall & Taylor, 1996, p.936). Goldstein (1988), voltada para os estudos da política comercial, afirma que até a década de 1970[6] duas abordagens dominavam o debate: a primeira enfatizava os grupos de pressão e, consequentemente, sua relação com as instituições. Enquanto isso, a segunda abordagem enfatizava a estrutura e suas movimentações que causam impacto direto nas instituições. Segundo os estruturalistas, "acompanhado do declínio do poder americano vem um declínio de interesses e recursos com os quais os Estados Unidos podem manter um regime comercial liberal" (Goldstein, 1988, p.180).

Da década de 1980 em diante, entretanto, houve uma nova onda de esforços de pesquisa sobre o tema, esforços esses comumente identificados como o "Novo Institucionalismo". A existência de tal corrente não significa uma ruptura completa com o velho institucionalismo, como Hodgson (2004) nos mostra em seu livro. O que reconhecemos aqui é que, após a década de 1980, houve um ressurgimento do interesse pelas instituições.[7] Contudo, esse

---

tática do desprezo ao descrever qualquer versão mais abrangente da sua disciplina, ou de qualquer abordagem que não seja baseada na maximização individual, como 'não econômica'". Já Steinmo et al. (1992, p.4) afirmam que "É igualmente importante lembrar que esses teóricos construíram suas análises em torno de uma crítica fundamental das tendências dominantes na disciplina, num momento em que se descartavam as variáveis institucionais".

6 Goldstein não faz essa divisão temporal de maneira direta, mas fica implícito em seu artigo. Esse recorte é, na verdade, bastante questionável, mas será aqui empregado para facilitar na diferenciação entre "velho" e "novo institucionalismo".

7 March & Olsen (1984, p.734) explicam o motivo disso quando afirmam que "este ressurgimento da preocupação com as instituições é consequência acumulada da transformação moderna das instituições sociais e de comentários

grupo de analistas não é coeso e teve movimentações paralelas tanto na Ciência Política quanto na Economia e na História (March & Olsen, 1984; Hall & Taylor, 1996; Théret, 2003). Para melhor entender essa "virada institucionalista" e sua relação com o objeto de estudo desta análise (a mudança das instituições de comércio dos Estados Unidos), faz-se necessário o seguinte questionamento: o que é Instituição? Aparentemente simples, essa pergunta tem se mostrado complexa e causadora de muito debate. São muitas as definições disponíveis.

Para um dos principais autores desse período, Douglas North (1990, p.3), as instituições são "as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, os constrangimentos concebidos humanamente que formam a interação humana". Em outra oportunidade, o autor afirma que "as instituições são os constrangimentos humanamente concebidos que estruturam a interação política, econômica e social" (idem, 1991, p.97). Baseadas nisso, são "redutoras de incerteza" e "definidoras da margem de manobra" da ação (idem, 1990, p.3-4).[8] Entretanto, o autor enfatiza em sua obra a ação econômica e afirma que são as instituições as principais responsáveis pelo seu

persistentes de seus observadores. Instituições sociais, políticas e econômicas tornaram-se maiores e consideravelmente mais complexas e engenhosas, e *prima facie,* mais importantes para a vida coletiva. A maioria dos atores principais nos modernos sistemas econômicos e políticos são organizações formais, e as instituições legais e burocráticas ocupam um papel dominante na vida contemporânea".

8 Em outra ocasião, North (1991, p.97) afirma que "através da história, as instituições foram divididas por seres humanos para criar ordem e reduzir incerteza. Juntamente com as restrições padrões da economia, as instituições definiam o conjunto de escolhas e, portanto, determinavam os custos das transações e da produção bem como a rentabilidade e viabilidade de desenvolvimento da atividade econômica. Evoluem de forma incremental, ligando o passado com o presente e o futuro; a história, como consequência, é em grande medida a história da evolução institucional em que o desempenho histórico das economias só pode ser entendido como parte de uma narrativa sequencial. Instituições fornecem a estrutura de incentivos de uma economia; conforme esta estrutura evolui, ela molda a direção da mudança econômica para a estagnação, crescimento, ou recessão".

desempenho: "as instituições fornecem as estrutura de incentivo de uma economia; à medida que a estrutura evolui, ela molda a direção da mudança econômica em direção à estagnação, crescimento ou recessão" (idem, 1991, p.97). Dani Rodrik e Arvind Subramanian (2003, p.31) caminham bem próximos da definição de North. Segundo esses autores, "o que importa são as regras do jogo em uma sociedade, definidas pelas normas comportamentais explícitas e implícitas vigentes, e sua capacidade de criar incentivos apropriados para o comportamento econômico desejável".

Rutherford (1994, p.182) possui uma definição mais ampla. Para ele, "uma instituição é uma regularidade de comportamentos ou uma regra que é geralmente aceita pelos membros de um grupo social, que especifica comportamentos em situações específicas, e que é autopoliciado ou policiado por autoridade externa" (ibidem). Nesse sentido, a ênfase na atividade econômica cede espaço para outros tipos de instituições. Clemens & Cook (1999, p.445) caminham na mesma linha que Rutherford, apontando que "as instituições exercem efeitos padronizados de ordem superior sobre as ações, ou até mesmo a constituição, de indivíduos e organizações sem a necessidade de mobilização coletiva repetida ou a intervenção autoritária para alcançar essas regularidades". Jack Knight, Helen Milner, Jonh Mearsheimer e Robert Cox possuem definições semelhantes. Essas definições convergem na tentativa de estipular uma relação clara entre as regras, normas e/ou procedimentos com a conduta, a ação e/ou o comportamento.

Outros autores buscam, em suas definições, especificar os tipos de instituições existentes. Para Garrett & Lange (1996, p.50), por exemplo, existem dois tipos de instituições. As primeiras são denominadas "instituições socioeconômicas", e são organizadoras dos interesses do setor privado; as segundas são "instituições formais", agregadoras de interesses na arena pública e determinam a resposta do governo a essas demandas. North (1991, p.97) também faz algo parecido ao diferenciar instituições formais das não formais. De acordo com ele, as instituições "consistem em constrangimentos informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de condu-

ta) e regras formais (constituição, leis, direitos de propriedade)". Cox (2000, p.191) mantém uma interpretação parecida, indicando que as instituições podem "ser organizadas com maior ou menos formalidade, e as sanções que sustentam suas regras variam da lei à pressão pública". No mesmo sentido, para Steinmo et al. (1992, p.2), as instituições incluem "tanto organizações formais quanto regras informais e os procedimentos que estruturam a conduta" (ver Searing, 1991).[9]

A definição de Robert Keohane (1989, p.3) parece resumir todos esses esforços mencionados até aqui. Segundo esse autor, instituições podem ser entendidas como um "conjuntos de regras conectadas e persistentes (formais e informais) que prescrevem papéis comportamentais, limitam a atividade e formam as expectativas" (ibidem). As regras formais e informais ganham espaço, bem como a relação que as instituições têm com a ação.[10] Essa definição

9 Segundo Searing (1991, p.1239) "antes da Segunda Guerra Mundial, as visões políticas clássicas das instituições eram mais amplamente difundidas em ciência política do que são hoje, mesmo agora com a volta do Estado como categoria analítica. Cientistas políticos e filósofos políticos enfatizavam que as estruturas institucionais constrangiam largamente a conduta política moldando os motivos e conduta dos políticos. Eles enfatizavam, sobretudo, a importância de regras formais, como constituições, leis, contratos e outros arranjos institucionais [...] Por outro lado, as décadas subsequentes, especialmente a década de 1960 e início da década 1970, testemunharam a rejeição deste institucionalismo político formalista bem como sua substituição por novas perspectivas sociológicas. Esta era sociológica da pesquisa política voltou a atenção da disciplina para longe das regras formais e informais, em direção das regras informais das organizações políticas, das normas e funções que eram entendidas como guias diretos do comportamento político".

10 Existem muitas outras definições que caminham na direção. Todas elas enfatizam as regras e a sua relação com a conduta. Jack Knight (apud Milner, 1997, p.18) afirma que "primeiro, uma instituição é um conjunto de regras que estruturam a interação social de formas particulares. Segundo, para um conjunto de regras se tornar instituição, o conhecimento destas regras deve ser compartilhado pelos membros da comunidade relevante, ou pela sociedade". Não muito diferentemente, Milner (1997, p.19) afirma que as instituições são importantes porque são "restrições socialmente aceitas que moldam as interações humanas". Mearsheimer (1994/1995, p.8) segue uma linha seme-

permite múltiplas abordagens com foco em variáveis tanto subjetivas quanto objetivas. Ainda assim, é bom ressaltar que a existência dessas instituições informais é reconhecida até no economicismo de Douglas North, embora de maneira forçosa.[11]

Até aqui pode-se concluir que são duas as preocupações básicas dos autores apresentados: a primeira é relacionar as instituições com a ação e a segunda é especificar com precisão os tipos de instituições existentes. Buscando sintetizar esses esforços, neste livro, as instituições serão definidas como "convenções, normas, rotinas ou procedimentos, formais ou informais, enraizadas na estrutura organizacional, tanto na política quanto na economia, e que podem perdurar por longos períodos ou mudar com a conjuntura" (Hall & Taylor, 1996, p.936).[12] Leis, constituições e tratados, entre outros,

---

lhante quando define instituições como "conjunto de regras que estipulam as maneiras pelas quais os Estados devem cooperar e competir uns com os outros". Cox (2000, p.190) possui uma visão ainda mais ampla. Conforme esse autor, "instituições são as formas amplamente aceitas e compreendidas de organizar esferas particulares da ação social – na nossa época, por exemplo, abrangem do matrimônio e do núcleo familiar às organizações formais como as Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional, passando pelo Estado, pela diplomacia e pelas normas do direito internacional. Em outras áreas e em diferentes culturas, o conjunto das instituições foi diferente. Mesmo quando as instituições têm o mesmo nome, em ordens distintas, os respectivos sentidos são diferentes – por exemplo, a família e o Estado".

11 A esse respeito North (1990, p.8), afirma que "uma mudança incremental vem da percepção dos empresários em organizações políticas e econômicas de que poderiam ter melhor desempenho alterando o quadro institucional existente em alguma margem" e conclui dizendo que "os atores com frequência devem agir sobre informações incompletas e processar as informações que recebem por meio de construções mentais que podem resultar em caminhos persistentemente ineficiente".

12 Segundo esses autores, os institucionalistas históricos definem instituições como "procedimentos formais e informais, rotinas, normas e convenções incorporados na estrutura organizacional da política ou da economia política. Elas podem variar de regras de uma ordem constitucional ou procedimentos operacionais padrões de uma burocracia para convenções que regem o comportamento dos sindicatos ou banco – relações empresariais. Em geral, os institucionalistas históricos associam instituições com as organizações e as regras ou convenções promulgadas por organizações formais" (Hall & Taylor, 1996, p.936).

são instituições formais, enquanto rotinas, valores e ideias, entre outros, são instituições informais.[13] Já o livre-comércio pode ser uma instituição de longo prazo nos Estados Unidos, enquanto as ideias declinistas podem ser instituições de curto prazo. Tal definição permite-nos contemplar diversos tipos de instituições com características distintas, alguns com aspectos quantitativos, outros com aspectos qualitativos, mas todos com capacidade de atuação na ação política e econômica dos atores.[14] Em suma, as instituições podem ser concretas ou abstratas, formais ou informais e duradouras ou temporárias.[15]

A segunda pergunta que surge é esta: afinal, as instituições são importantes? Existe, pelo menos na literatura intitulada de "velho/novo institucionalismo", certo consenso na resposta afirmativa a essa pergunta, e a própria definição adotada aqui comprova tal constatação. Além disso, todas as instituições se relacionam, uma interfere na outra, algumas convergem, outras divergem. Algumas possuem orientações políticas bem claras, fruto das forças que as geraram, enquanto outras possuem pontos de atrito, como os es-

---

13 É interessante notar que a definição adotada aqui possui certa semelhança com a clássica definição de Regime Internacional de Krasner (1983). Em conformidade com esse autor, regimes são princípios, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisão (formais ou informais) em torno de uma determinada área em que as expectativas convergem.

14 É preciso deixar claro a diferença entre instituições e organizações. Estas últimas são atores, possuem seus interesses e percepções. North (1990, p.5) afirma que "as organizações são criadas com intenções propositais como consequência do conjunto de oportunidade resultantes das restrições existentes (as institucionais, bem como as tradicionais da teoria econômica) e na tentativa de alcançar seus objetivos são o principais agente da mudança institucional".

15 Embora essa definição ampla seja a força desse conceito, tão rico que permite múltiplas abordagens analíticas, tem sido também sua fraqueza, pois pode gerar dificuldades por não haver precisão. Dentro do arcabouço oferecido por Hall & Taylor (1996), cabe aqui, portanto, definir com mais detalhe os termos que serão empregados nesta pesquisa. As instituições a serem analisadas são as "instituições formais legislativas", ou seja, leis geradas pelo Congresso, nos moldes dos estudos de Goldstein (1988). Mais especificamente, focaremos nas leis de comércio desenvolvidas pelo Congresso norte-americano no final da década de 1980.

tudos de caso procurarão mostrar. Algumas equilibram relações, outras as desequilibram, enquanto outras ainda concedem maior capacidade de ação a um grupo em detrimento de outro. Impactam diretamente na ação política e econômica ao restringir as opções disponíveis aos atores. Contudo, não permanecem sempre com a sua estrutura original, sofrem mudanças, algumas de forma mais frequente do que outras. Formam, portanto, uma teia complexa de convenções, normas, leis e procedimentos que se relacionam mutuamente e condicionam decisões. Toda a ação política e econômica, portanto, tem relação com algum tipo de instituição, o que demonstra sua importância.

Em suma, as instituições são importantes, mas o grau de importância pode variar de acordo com a natureza atribuída a elas. É a essência das instituições que as obriga ou não a influenciar de maneira direta ou indireta a relação política e econômica. Não há, entretanto, consenso sobre esse ponto. Alguns, por exemplo, enfatizam a *funcionalidade* das instituições, ou seja, elas existem para garantir eficiência em algum tipo de relação política ou econômica. Segundo essa perspectiva, o resultado é o mais importante, e não o significado, pois a natureza das instituições está em ligar uma ação a um objetivo, por isso, instrumental. Em perspectiva histórica, portanto, as instituições levam necessariamente ao progresso. Segundo March & Olsen (1998, p.737), "instituições e comportamentos são pensados para evoluir por meio de algum tipo de processo histórico eficiente" (ver North, 1990).

Outros enfatizam a natureza institucional de forma *contextual*, ou seja, as instituições como resultado do contexto social de sua época. Para Charles Tilly (1978), "diferenças na organização e ideologia de classe social parecem levar a diferenças previsíveis nas organizações políticas e instituições". As instituições respondem, portanto, ao tempo e ao espaço. Rodrik & Subramanian (2003, p.33) apresentam algo semelhante ao afirmar que "soluções institucionais que possuem bom desempenho em um ambiente podem ser inadequadas num ambiente sem as mesmas normas de apoio e instituições complementares. Em outras palavras, *as inovações*

institucionais não necessariamente se deslocam bem" (grifo do autor). A natureza das instituições não é constante, muito menos dada de maneira exógena, mas é contextual, ou seja, pode variar com as circunstâncias, de acordo com as necessidades de cada localidade ou cada tempo histórico. Essa abordagem faz excelentes críticas, por exemplo, à cartilha neoliberal apregoada por algumas instituições internacionais, pois essas parecem ignorar as especificidades de cada caso ao aconselhar a implementação de um padrão institucional homogêneo de acordo com seus princípios preestabelecidos de forma atemporal.[16]

Outros autores enfatizam a *autonomia relativa* das instituições. Para esses autores, a natureza das instituições é perpetuar ideias, valores, visões de mundo, interesses etc., mesmo com alterações contextuais. Para isso, as instituições são, primeiro, a materialização de algumas ideias, visões de mundo e interesses. Elas respondem ao que ocorre na sociedade ou parte dela, mas também possuem certo grau de autonomia, uma vez que podem ou não continuar existindo mesmo com alterações nas forças que as geraram. Uma ideia pode se perpetuar no tempo por meio de um determinado arcabouço institucional, fazendo que políticas já superadas e não mais apoiadas pela maioria da sociedade permaneçam. Goldstein é a principal autora a trabalhar com essa dinâmica. Para ela, "quando as instituições intervêm, o impacto das ideias pode prolongar-se por décadas ou mesmo gerações. Neste sentido, as ideias podem ter um impacto mesmo quando ninguém mais acredita nelas genuinamente como princípio ou declarações causais" (Goldstein & Keohane, 1993, p.20). Clemens & Cook (1999, p.449) também afirmam algo similar ao destacar que "o padrão de vida social não é produzido apenas pela agregação de comportamentos individuais e organizacionais, mas também por instituições que estruturam a ação".

Em suma, autônomas ou não, progressistas ou não, contextuais ou não, a natureza das instituições impacta diretamente nas relações políticas e econômicas e, por esse motivo, elas são importantes

16 Sobre essa questão, recomenda-se a obra de Chang (2004).

para a presente análise. Alguns garantem a elas um espaço menor, como coadjuvantes, outros as colocam no centro da análise, como protagonistas. Não obstante, não importa o papel garantido a elas, o fato é que não devem ser desconsideradas. Isso se torna ainda mais nítido quando se olha para as instituições de comércio dos Estados Unidos, que moldam as políticas adotadas no tema, filtram as demandas advindas de grupos de pressão e buscam conciliar interesses distintos, entre outras funções (Destler, 2005, Vigevani et al., 2007; Lima, 2008), resvalando no mundo todo.

Após definir as instituições e reconhecer sua importância, outras perguntas tomam forma: como elas mudam? E se mudam, quais são as forças que contribuem para sua mudança? Existem muitas respostas para essas questões. A lista a seguir menciona os principais fatores que contribuem para a mudança, sem ordem de importância, muito embora existam muitas outras que não foram citadas aqui por causa dos limites desta pesquisa. Além disso, é tarefa difícil relacionar autores com os tópicos que seguem, pois a maioria se reporta a mais de uma dessas forças. Todos os itens mencionados, portanto, não necessariamente agem sozinhos, mas comumente se sobrepõem ou atuam em conjunto. As forças motivadoras de mudança são estas: (1) contradição interna, quando existem dois ou mais mecanismos institucionais antagônicos; (2) choque externo, quando um acontecimento inesperado coloca novos desafios aos arranjos institucionais; (3) crise, incomodando grupos diversos, tanto por descompassos na materialidade quanto pelo enfraquecimento da legitimidade institucional; (4) condição material, quando mudanças nos benefícios econômicos geram motivações para a mudança; (5) ideias, quando novas interpretações da condição institucional atuam como forças para mudanças. Além dessas, existem outras duas: (6) aprendizado, quando novas técnicas advindas de conhecimentos novos tornam viável a adaptação institucional; e (7) legitimidade, quando um padrão institucional é questionado por não responder ao que é considerado justo pela sociedade. Discorrer-se-á mais sobre cada um desses itens no próximo capítulo. Por ora, bastam essas definições iniciais.

Antes de prosseguir, no entanto, vale a pena refletir a respeito de uma última pergunta que, consequentemente, gera outra divergência na literatura institucionalista: qual método de análise deve ser empregado? Autores que *enfatizam métodos quantitativos* tendem a dar mais importância para os interesses, variação de preços, condição material como motor básico da mudança. Autores que *enfatizam métodos qualitativos* tendem a dar mais importância para as ideias, enfatizando valores, ideologias e legitimidade, entre outros, variáveis difíceis de mensurar quantitativamente. Uns, como Laitin (2002), pregam uma *metodologia eclética*, integrando tanto métodos qualitativos quanto quantitativos, mais facilmente trabalhados em perspectiva histórica. Alguns são *reducionistas*, ou seja, entendem as relações políticas e econômicas como uma consequência agregada da ação individual. O "individualismo metodológico", por enfatizar o indivíduo, não garante autonomia às instituições – elas são reflexo direto da ação individual que é racional.[17] Outros criticam veementemente o individualismo metodológico, chamando-o de "inimigo" a ser combatido (Clemens & Cook, 1999, p.444).[18] Neste ponto conclui-se, tal como Collier (1994, p.65), que a escolha metodológica é, na verdade, uma escolha teórica. Algumas teorias beneficiam-se com determinados tipos de métodos, assim como existem métodos que se beneficiam com determinados tipos de teorias. Portanto, não há como desenvolver mais a questão desvinculando-a do embate teórico.

Até aqui, vimos que os autores divergem quanto à natureza das instituições (funcionalismo, contextualismo, autonomia relativa), identificam forças diferentes da mudança (ajustes, condição mate-

---

17 Segundo Niskanen (apud March & Olsen, 1998, p.135), "o comportamento de uma organização é conseqüência de escolhas entrelaçadas por indivíduos e subunidades, cada uma atuando em termos de expectativas e preferências manifestadas nesses níveis".

18 Segundo esses autores, "o inimigo comum foi fornecido pela predominância de reducionistas, behavioristas, individualistas metodológicos, e os argumentos funcionalistas na teoria das ciências sociais nas décadas seguintes a Segunda Guerra Mundial" (Clemens & Cook, 1999, p.444).

rial, crise e aprendizado, entre outros), definem instituições de maneiras distintas (valores, organizações, interesses etc.) e assim por diante. O único ponto de convergência é considerar importância das instituições para a ação política e econômica. Porém, os autores divergem na intensidade, pois alguns atribuem muita importância às instituições e outros, pouca. Todas essas perguntas não são novas e já serviram de ponto de partida para muitos pesquisadores, recebendo distintas respostas. Trata-se de um campo de estudo tão denso e diversificado que permite múltiplas abordagens, com diferentes aspectos enfatizados em cada uma delas.

O "Novo Institucionalismo" e as três abordagens

As quatro questões trabalhadas até aqui (definição, natureza, mudança e método) não recebem, como ficou evidente, nenhum tipo de resposta consensual. A saber, três escolas se dividem na reposta a essas questões, como veremos a seguir: a abordagem racionalista, a abordagem sociológica e a abordagem histórica. Nossa divisão foi baseada nos trabalhos de Hall e Taylor, mas não nos limitamos às definições desses autores. Além desses, outros fizeram divisões parecidas, como March & Olsen (1984), Kato (1996), Théret (2003) e Andrews (2005), entre outros. Todo esse debate é de extrema importância, pois afeta nosso objeto de maneira direta: o que move os congressistas e as instituições legislativas? São os interesses econômicos, as ideologias ou uma conjugação de ambos os elementos? Como elas mudam? O que se deve enfatizar como motor da mudança? Em suma, o que move os Estados Unidos em questões comerciais?

Antes de prosseguir, é importante pontuar que essa divisão tem finalidade meramente didática para a argumentação aqui desenvolvida. São tipos ideais e não correspondem fielmente ao que acontece na realidade. Rotular, delimitar fronteiras para uma ou outra perspectiva é tarefa limitada por natureza, pois alguns autores não se encaixam completamente em nenhuma das perspectivas descritas. Ou-

tros podem identificar-se com duas perspectivas ao mesmo tempo, como ocorre frequentemente nesta análise. Por isso é importante dizer que aqui serão apresentadas tendências estilizadas do debate.

Escola da escolha-racional e as instituições

Assim como nas Ciências Naturais, muitos são os esforços nas Ciências Humanas para criar formulações independentes da história, da personalidade individual ou do interesse subjetivo. Buscam-se afirmações gerais mais objetivas para os fenômenos sociais, tornando-os mais conhecidos e previsíveis. Denominados aqui como teóricos da escolha-racional, esse grupo tem como objetivo trazer à tona regularidades por meio de *empiria* e *falsificacionismo* (Zehfuss, 2002, p.4).[19] A racionalidade é, portanto, dada de maneira exógena, e a ação – que pode ser considerada racional quando há elevação da expectativa de ganho de um determinado ator (Grafstein, 1995, p.64) – é fruto de sua lógica instrumental.

Nas Relações Internacionais essa abordagem é hegemônica. O neorrealismo e o neoliberalismo, por exemplo, utilizam princípios parecidos e dominam o debate nos Estados Unidos (Gilpin, 1984; Forde, 1995),[20] embora haja nos últimos anos uma elevação e uma intensificação de teorias divergentes. Essas correntes, independentemente de suas divergências teóricas, empregam a ação racional

19 Segundo Zehfuss (2002, p.4), esses teóricos acreditam que "os fenômenos sociais podem ser explicados da mesma maneira que o mundo natural e que os fatos e valores podem ser claramente separados. Seu objetivo é descobrir regularidades. A investigação científica, na sua opinião, deve contar com a validação empírica ou falsificação"

20 Dessa forma, muitos relacionam a existência das Relações Internacionais com o próprio realismo, de modo que, se tal abordagem entra em crise, as Relações Internacionais, como campo de estudo, entram em crise. Assim, o realismo e as Relações Internacionais se tornaram interdependentes, uma vez que "toda tentativa de redefinir as fronteiras da disciplina é imediatamente vista como um ataque ao realismo. Vice-versa, tem havido a tendência de ver muitos ataques ao realismo como ataques à independência legítima da disciplina como tal" (Guzzini, 2002, p.6).

como ponto de partida para suas formulações. Segundo Goldstein & Keohane (1993), "tanto o realismo quanto o institucionalismo assumem que o autointeresse dos atores maximiza a sua utilidade" (cf. Kahler, 1998; Snidal, 2005).

As ideias, portanto, recebem um papel quase nulo. Ao analisar textos como *Ideas, interests and American trade policy* de Goldstein (1993), e *Ideas and foreign policy*, de Goldstein & Keohane (1993), Jacobsen (1995, p.285) afirma que as ideias não devem ser consideradas como variáveis explicativas independentes. Em suma, a lógica do benefício rege o comportamento dos atores em todos os tempos e espaços e as ideias são consideradas no máximo como variáveis intervenientes.[21]

A atemporalidade não se limita ao debate teórico das Relações Internacionais e é incorporada também às reflexões sobre metodologia. A lógica de Fisher (1988),[22] a teoria dos jogos de Deutsch

21 O conceito de *bounded rationality* é uma tentativa de aproximar essa escola com variáveis abstratas, mas ainda com grande ênfase nas variáveis puramente materiais. Segundo Jones (1999, p.297), "a racionalidade limitada [*bounded rationality*] afirma que os tomadores de decisão são intencionalmente racionais, isto é, eles são orientados objetivamente e de forma adaptável, mas por causa da arquitetura cognitiva e emocional humana, ocasionalmente falham em decisões importantes". Talvez essa seja a principal ponte que ligue a escola da escolha racional com a próxima escola, sociológica, que será abordada mais adiante. O que diferencia deste tipo ideal é sua tentativa de relativizar a racionalidade dada de maneira exógena ao acrescentar variáveis cognitivas que torna este princípio mais flexível às percepções dos atores.

22 É interessante notar que a metodologia de Fisher (1988), por exemplo, enfatiza a importância da lógica para a construção de qualquer argumento válido cientificamente. A lógica, se utilizada de forma correta, pode torná-lo um crítico conhecedor de determinado assunto sem, é bom notar, a necessidade de ser um perito. Assim, a lógica ganha um caráter metodológico soberano, espécie de seiva do conhecimento científico e, apenas pela razão que possuem os indivíduos, sem necessidade de qualquer outro conhecimento externo, torna qualquer um apto a discorrer sobre os argumentos. Isto é o que o autor chama em seu livro de *thinking things through*, que busca mostrar, em suas próprias palavras, "como extrair e avaliar tais argumentos complexos e importantes para demonstrar que não é preciso ser um especialista na área para fazer progressos significativos" (Fisher,1988, p.2).

(1985),[23] a ação coletiva de Elinor Ostrom (1998),[24] bem como a abordagem institucional da escola da escolha-racional, cada uma a seu modo, são exemplos evidentes da atemporalidade das formulações, da minimização das ideias, dos valores e dos significados diante da razão (e/ou lógica) que está contida em todos os indivíduos, bastando apenas exercitá-la. Enquanto as mencionadas teorias das Relações Internacionais garantem aos atores uma racionalidade exógena, a metodologia de Fisher torna a lógica um instrumento de conhecimento que invade todos os campos, e a racionalidade de Deutsch afirma que a ação dos jogadores será sempre baseada em cálculos estratégicos, criando resultados parecidos. Todos acreditam na validade da racionalidade, cálculo estratégico e/ou lógica. A história, para essas formulações, em nada contribui para alterar

23 A teoria dos jogos de Deutsch (1985, p.35) busca responder essas perguntas: "como levar em consideração as ações prováveis de possíveis aliados e adversários, e como agir com prudência em condições de incerteza e ignorância parcial?". Para isso, essa teoria busca, por meio da quantificação, uma aproximação com as teorias exatas da matemática aplicadas ao mundo social no qual, em caso de informações incompletas, entende-se a lógica de atuação dos jogadores independente de suas variáveis individuais. Segundo Deustch, a teoria dos jogos confia no comportamento racional dos atores diante de situações de crise, nas quais seu pensamento, cálculo e formulação de decisões não sofrerão nenhum tipo de oscilação, sendo os mais adequados possíveis. Além disso, as emoções e temores não afetam decisões. A ira e a frustração são igualmente impotentes. Busca-se, com isso, criar certa objetividade tornando o processo decisório menos vulneráveis à percepção humana.

24 Para esse autor, "a teoria da ação coletiva é o tema central da ciência política [...] Problemas de ação coletiva permeiam as relações internacionais, enfrentam os legisladores na elaboração de orçamentos públicos, permeiam burocracias públicas, e estão no cerne das explicações de votações, da formação de grupo de interesse, e do controle do governo por cidadãos numa democracia. Se os cientistas políticos não têm uma teoria empiricamente fundamentada da ação coletiva, então estamos nos distanciando de nossa questão central [...] Enquanto as relações globais tornam-se cada vez mais estreitamente interligadas e complexas, não obstante, a nossa sobrevivência se torna mais dependente de compreensão científica com bases empíricas. Nós ainda não desenvolvemos uma teoria comportamental da ação coletiva baseada em modelos do indivíduo que seja consistente com a evidência empírica sobre como os indivíduos tomam decisões em situações de dilema social" (Olstrom, 1998, p.1).

pressupostos, e serve mais como um laboratório onde são testadas formulações atemporais.

Douglas North, um dos principais autores da corrente institucionalista, por exemplo, tem uma visão atemporal e instrumentalista das instituições. Um dos objetivos da obra de North, se não o principal, é compreender o subdesenvolvimento ou a ineficiência econômica nos países periféricos. A manutenção de instituições não eficientes nessas regiões é o principal motivo de resultados econômicos insatisfatórios. Instituições que não promovem a eficiência e não garantem padrões de produtividade são as causas da má *performance* econômica, tanto no passado quanto no presente (North, 1971, p.125).

Em outra oportunidade, North (1991, p.98) afirma que "instituições reduzem os custos de transação e produção, de modo que os ganhos potenciais do comércio sejam realizados. Tanto as instituições políticas como as econômicas são partes essenciais de uma matriz institucional eficaz". A garantia da produtividade é, portanto, o *ethos* das instituições: "a questão central da história econômica e do desenvolvimento econômico serve para explicar a evolução das instituições políticas e econômicas que criam um ambiente econômico que induz o aumento da produtividade" (ibidem). Mas o que vem a ser produtividade? Para o autor, produtividade é o incremento da condição material. Afinal, "em todos os sistemas de troca, os agentes econômicos têm incentivos para investir seu tempo, recursos e energia em conhecimentos e habilidades que melhorarão o seu *status* material" (ibidem), com exceção de algumas sociedades tribais.[25]

---

25 Douglass North (1991, p.103) cita três exemplos: "Suq", "Caravan Trade" e "tribal society", todos ineficientes do ponto de vista material. Neste caso, o Suq merece destaque. Segundo North, "as características centrais do Suq são (1) os custos altos, (2) esforços contínuos em clientização (o desenvolvimento de um relacionamento de continuidade nas trocas com outros parceiros, ainda que imperfeito) e (3) a negociações intensivas em cada margem. Em essência, o nome do jogo é aumentar os custos de transação para a outra parte para trocar". O Suq, em suma, foge do padrão instrumental da formulação de North e por isso é encarado como exceção pelo autor.

Assim, Cruz (2003, p.108) resume a obra de North com as seguintes palavras:

> as instituições reduzem a incerteza e os custos de transação envolvidos na atividade econômica, tornando possível a coordenação dos agentes e a operação eficiente dos mercados; a variação de preços altera marginalmente o poder de barganha dos atores e, no decurso do tempo, provoca mudanças mais ou menos pronunciadas nas instituições que moldam a economia considerada.

Há, portanto, uma sobrevalorização da atividade econômica como motor da atividade institucional. Para essa perspectiva, a política é fruto especialmente de dilemas da ação coletiva, de adequação de interesses diversos, em um cenário no qual se busca harmonização. Tal abordagem também contribuiu para a análise de processos legislativos, como nos mostram Przeworski (1975), Shepsle (1979) e Austen-Smith & Banks (1988). O papel das instituições, para essa corrente, é de facilitador das trocas econômicas e políticas e, enquanto for eficiente nesse sentido, permanece. Segundo Bailey (2006, p.5),[26]

> O institucionalismo da escolha racional contribuiu amplamente para a nossa compreensão, por exemplo, dos efeitos de sistemas parlamentares, governos divididos, eleições e constituições nos resultados políticos. Em suma, permite-nos compreender melhor a exogeneidade das instituições.

Os teóricos da ação racional, antes de sua vertente institucionalista emergir, buscavam respostas para o seguinte paradoxo: como assegurar maioria estável no congresso com tantas preferências e questões em jogo? Essa é uma das questões que muito enfraqueciam as abordagens da escolha-racional nos estudos legislativos. Sobre esse paradoxo, Garrett & Lange (1996, p.49) afirmam que

26 Ver também Shepsle & Bonchek (1997) e Lowery et al. (2004).

"presume-se que os efeitos das mudanças geradas internacionalmente na constelação de preferências econômicas domésticas serão rapidamente e fielmente refletidos em mudanças nas políticas e arranjos institucionais dentro dos países". Esse é, na verdade, o argumento do pluralismo econômico segundo o qual "as mudanças na constelação de preferências na esfera privada serão rapidamente refletidas em mudanças proporcionais nas políticas públicas e nas instituições" (ibidem, p.74). Segundo esses autores, existe algo faltando nessa relação causal, algo entre a preferência e a ação coletivista, ou seja, as instituições. Hoje, afirmam, "poucos negariam que – em um determinado ponto no tempo – as condições institucionais têm uma influência significativa sobre o processo político" (ibidem, p.49). Por conseguinte, a resposta para isso se encontra em *processos* e *comitês* que limitam a ação dos congressistas.

A solução desse paradoxo encontra-se nas instituições (Bawn, 1993).[27] A variação na condição material nem sempre é respondida imediatamente pelas políticas públicas, pois existem filtros institucionais. Em outras palavras, entre os interesses e as políticas governamentais permanecem as instituições. Essa foi a forma encontrada pelos adeptos da ação racional de resolverem o paradoxo mencionado e promoverem a estabilidade. Contudo, atribuir função estabilizadora para as instituições não minimiza a visão funcionalista, na qual a maximização, a produtividade e a condição material ganham força. Embora essa perspectiva forneça um argumento metodológico coeso e forte, tem pouco a dizer sobre a mudança institucional. Segundo os autores dessa abordagem, "instituições surgem para mitigar as falhas do mercado, sejam elas gerados por necessidades informais, problemas de compromisso, dilemas do prisioneiro, etc. [...] como tais instituições foram criadas é menos importante que as funções que desempenham" (ibidem, p.49).

Como, portanto, entender a mudança? Na verdade, toda a razão de ser das instituições é material (Frieden & Rogowski, 1996, p.42)

27 Bawn (1993, p.965), ao discorrer sobre esse assunto, afirma que "as instituições permitem que grupos de indivíduos com objetivos conflitantes alcancem decisões políticas estáveis".

e a força principal para a mudança, embora possa haver filtros, é baseada na materialidade, com especial destaque para crises materiais, tanto internas (inflação, perda de rentabilidade etc.) quanto externas (crises financeiras internacionais, crise no comércio internacional e assim por diante). A mudança institucional só faz sentido se impactar diretamente nos objetivos maximizadores dos atores. É, portanto, um subproduto da própria natureza das instituições, ou seja, garantir a eficiência por meio de aumento de benefícios e minimização de custos.

Tal abordagem é foco de muitas críticas. Em primeiro lugar, quando se fornece uma visão funcionalista às instituições, há dificuldades para explicar a ineficiência fora do argumento simplista da irracionalidade, além de ignorar outras forças que não as econômicas que podem atuar na ação política e econômica dos atores. Em segundo lugar, tal abordagem possui grande dose de intencionalismo, ou seja, os atores controlam todo o processo de criação e mudança institucional, sendo esta última apenas reflexo direto das intenções dos atores, não sendo possível atribuir às instituições nenhum tipo de caráter autônomo. Em terceiro lugar, tal abordagem atribui caráter voluntarista aos atores e, como consequência disso, as instituições nascem "contratualmente", com o consentimento dos atores, sem considerar de maneira suficiente o papel das assimetrias. Em quarto lugar, tal abordagem atribui às instituições um papel de mediador de interesses – ou de potencializador de equilíbrio – não explicando bem a mudança, o desequilíbrio, ou quando uma instituição favorece mais um grupo em detrimento de outro (Hall & Taylor, 1996).

Quanto à metodologia adotada por essa escola, com ênfase na quantificação, Miller (1997) afirma que, embora esses métodos racionalistas sejam extremamente úteis, são passíveis de uma série de críticas. Em conformidade com ele, a primeira delas é que tais métodos por vezes se mostram obscuros e incompreensíveis. Em segundo lugar, muitos dados são tendenciosos e mascaram a realidade de alguma forma. Nesse caso, "se os dados quantitativos estão danificados, são irrelevantes e enganosos, não sendo provável que melhorem quando tratados estatisticamente" (Miller, 1997, p.172). Além

disso, afirma-se que o método quantitativo possui um foco "extremamente estreito, como um farol em uma noite escura, iluminando apenas uma pequena parte da realidade" (ibidem, p.174). A "idoneidade causal" também é questionada, ou seja, uma correlação de dados sem uma boa teoria pode se tornar apenas uma coincidência.

Escola sociológica e as instituições

As ideias possuem ou não um papel determinante na ação política e econômica? Essa é uma pergunta que se relaciona diretamente às diversas áreas do conhecimento, mas com especial destaque para a sociologia. Nas Relações Internacionais, as análises com ênfase em variáveis abstratas, como as ideias, foram negligenciadas por serem relacionadas a questões consideradas demasiadamente abstratas, especialmente após a acentuação do cientificismo que ocorreu na década de 1960 (Zampetti, 2006, p.12), como já vimos no item anterior.[28] Contudo, assistimos nos últimos anos a uma intensificação relevante dessas abordagens,[29] na sua ala mais radical englobando

---

28 Os interesses (ligado ao benefício material) recebem maior destaque nas teorias das Relações Internacionais. A resposta das correntes sociológicas para isso, especialmente a ala menos radical, é a seguinte: as ideias desempenham um papel importante na definição e mudança nas ações dos interesses dos atores (Wendt, 1987; Woods, 1995; Adler, 1999; Zehfuss, 2002). Zehfuss concorda: "o ponto é que as identidades dos atores políticos formaram como eles percebem seus interesses e, portanto, quais políticas e instituições são preferíveis" (Campbell, 2002, p.24-5); "assim, as identidades são importantes porque fornecem a base para os interesses. Interesses, que por sua vez, se desenvolvem no processo de definição de situações. Uma instituição, tal como autoajuda na esfera internacional, é um 'conjunto relativamente estável da estrutura de identidades e interesses'" (Zehfuus, 2002, p.40).

29 Muito embora "as ideias" como variável explicativa tenham ganhado cada vez mais importância nas últimas décadas, nunca foram completamente ignoradas pelos pesquisadores. Vale ressaltar a famosa citação de J. M. Keynes (em *The general theory of employment, interest and money*, 1936, p.183-4), ainda em 1936, quando afirma que "as idéias dos economistas e filósofos políticos, tanto quando eles estão certos como quando estão errados, são mais poderosas do que é normalmente entendido. Na verdade, o mundo não é governando por muitas outras coisas além deles", e conclui argumentando que "são as ideais,

parte de correntes como os construtivistas, reflexivistas, antiestruturalistas etc. Nesses casos, as ideias são desvinculadas de qualquer interesse material e respondem apenas a estímulos abstratos.

A proposição fundamental dessa abordagem é que as ideias podem ser, e frequentemente são, mais fortes do que interesses materiais para os tomadores de decisão (Campbell, 2002; Zampetti, 2006). A esse respeito, Zampetti (2006, p.13) afirma que "a explicação da ação política em termos de atores racionais que maximizam o utilitarismo funcionalista enraizado em interesses materiais não pode explicar adequadamente o comportamento observado nos estados".[30] Como consequência dessa formulação, a crescente importância das análises das ideias, quer sejam consideradas variáveis independentes, quer dependentes ou intervenientes, mas especialmente por causa do papel hoje desempenhado pelas correntes sociológicas nas Relações Internacionais, tem feito que esse debate ganhe cada vez mais destaque nos estudos de Relações Internacionais e, consequentemente, nos assuntos de Economia Política Internacional (Goldstein, 1988; Goldstein & Keohane, 1993; Ikenberry, 1993; Philpott, 2001).[31] As ideias acabam por adquirir um papel de vetor de criação e mudança institucional, moldando relações e criando comportamentos.[32] Em vários sistemas (quer seja econômico, quer seja político ou internacional) pode-se encontrar competição de ideias, como no campo das políticas macroeconômicas, no qual ora os keynesianos, ora os neoclássicos foram superiores, como destacou Biersteker (2000). Tal dinâmica também

---

não interesses pessoais, que são mais perigosas" (Keynes apud Zampetti, 2006, p.12).

30 Esse autor destaca também que "as idéias têm um efeito causal independente sobre a política, 'mesmo quando os seres humanos se comportam racionalmente para atingir seu fim'" (Zampetti, 2006, p.13).

31 Philpott (2001) atribui enorme força ao papel das ideias ao afirmar que foi a ascensão das ideias protestantes que permitiu a criação do que se convencionou chamar Sistema de Westphalia.

32 Ver também: Wendt (1987); Goldstein & Keohane (1993); Ikenberry (1993); Woods (1995) e Adler (1999).

teve impacto nas análises sobre instituições, mas não de maneira consensual. Existem basicamente duas formas distintas de relacionar as ideias com a dinâmica institucional: a primeira delas prioriza o individualismo metodológico, enquanto a segunda prioriza o holismo metodológico (Sober, 1980).

Para o primeiro grupo, são as ideias que surgem nos indivíduos ou grupos de indivíduos (elites) que merecem destaque. Esse processo, de baixo para cima, cria os significados disponíveis para a maioria. O problema é que a mudança institucional fica muito ligada à movimentação do indivíduo ou grupo, tornando-se frequente quando não é legítima para o pensamento dominante.[33] Dentro dessa corrente, vale citar os trabalhos de Salant (1989, p.29). Segundo esse autor, as mudanças que ocorrem nas ideias e, consequentemente, nas instituições baseiam-se em um processo de aprendizagem ou adaptação.[34]

Outros entendem o papel das ideias baseados no holismo metodológico, com menor ou nenhum espaço para os agentes. A esse respeito, Legro (2000, p.420) afirma que:

> essas idéias são sociais e holísticas – não são simplesmente as concepções individuais que são compartilhadas ou adicionadas. Idéias coletivas têm uma existência intersubjetiva que está acima de mentes individuais e geralmente são incorporadas em símbolos, discurso e instituições.

As ideias e as instituições que as refletem não respondem, portanto, diretamente às variações de percepções individuais porque

---

33 Não há aqui, portanto, uma ruptura com o individualismo metodológico, mas o que diferencia essa subabordagem com o item anterior é a ênfase nas variáveis abstratas. Para uma discussão crítica a respeito dessa abordagem, vale a pena citar o trabalho de March & Olson (1984) que consideram tal abordagem uma forma de reducionismo.

34 Mantzavinos et al. (2004), embora trabalhem com a noção de aprendizado tanto no nível individual quanto no nível coletivo, não abandonam a visão funcionalista e instrumental das instituições.

são autônomas. Mas a adoção de tal abordagem não explica a mudança nem a origem das instituições. Em suma, o holismo metodológico explica a continuidade muito bem, mas não explica a mudança, enquanto o individualismo metodológico explica a mudança, mas não a continuidade.

Alguns autores das Relações Internacionais, como Cox (1987) e Gill (1990), , se aproximam dessa perspectiva, pois afirmam que as ideias que prevalecem são aquelas que expressam a posição do Estado na hierarquia do Sistema Internacional; portanto, analisam as ideias de maneira holística.[35] A mudança, aqui, responderia diretamente à estrutura de poder. Dessa forma, as ideias dominantes são aquelas favorecidas pelos Estados dominantes e/ou aquelas que melhor incorporam o interesse nacional desses Estados, sendo as instituições um reflexo disso.

Essas diferenças metodológicas geram outras teóricas. O debate atual entre os métodos racionalista e construtivista, por exemplo, tem se voltado crescentemente para essa questão (Wendt, 1987; Adler, 1999).[36] Alguns têm afirmado que vivemos num período de "virada cognitiva" (Thagard, 1989), enquanto outros falam de "virada construtivista" (Checkel, 1998). Análises que destacam conhecimentos, significados e a construção social das práticas comportamentais ganham força em detrimento das explicações empíricas e quantitativas, com seus mecanismos exógenos e atemporais. Tudo é, portanto, construído e deve ser descrito ao invés de testado por pressupostos predefinidos.

---

35 Outra forma de abordar essa questão é tentar relacionar a ação individual com as ideias estruturais (ver Wendt, 1987). Contudo, a relação entre essas coisas fica difícil de determinar. Este ponto será discutido no próximo capítulo.

36 Segundo Zehfuss (2002, p.4), "o construtivismo [...] desafia as suposições do racionalismo, particularmente a noção de uma realidade imutável da política internacional. [...] O mundo social é visto como construído, não dado. Estados podem ser autointeressados, mas eles continuamente redefinem o que lhes interessa". A autora também afirma que "a identidade pode mudar. Normas ajudam a definir as situações e, portanto, influenciar a prática internacional de forma significativa. A fim de apreciar essa influência de identidades e / ou normas, é necessário explorar o significado intersubjetivo".

Para os autores dessa perspectiva, as instituições não buscam ser apenas eficientes, como pressupõem os autores da escolha-racional, mas respondem também a práticas culturais, valores, ideias e identidades.[37] Trata-se, portanto, de uma visão mais ampla de Instituição: além de normas, procedimentos e regras, lidam com símbolos, cognições, moral e cultura. Todos influenciam, direta ou indiretamente, na ação política e econômica.[38] As ideias e a interpretação de mundo devem estar no centro da análise.

Não se pode compreender as instituições sem entendê-las como resultado do sistema de valores no qual estão inseridas. Existe uma interdependência entre o padrão institucional e a cultura. Trata-se de duas coisas muito próximas que, embora diferentes, estão intimamente ligadas, e o que as liga são as variáveis cognitivas, fornecendo significados, encurtando a análise e aumentando a importância de informações preconcebidas. O que o indivíduo enxerga como possibilidade, enxerga na verdade com as lentes cognitivas culturais e institucionais, e formula sua própria noção de racionalidade baseado nessa visão de mundo. Como consequência disso, a política deixa de ser definida como a luta por recursos escassos e

37 Para os autores dessa perspectiva, a identidade é um dos vetores que moldam a ação e, portanto, o arcabouço institucional. Segundo Wendt (apud Zehfuss, 2002, p.40), identidade é "relativamente estável, compreendendo funções específicas e expectativas sobre si mesmo". Campbell (2002, p.24), não muito diferente, afirma que "identidades também podem afetar a formulação de políticas. Identidades são ideias historicamente construídas que os indivíduos ou organizações têm sobre quem são *vis-à-vis* os outros".

38 Segundo Swidler (1986, p.284), "estratégias de ação são produtos culturais; as experiências simbólicas, folclores míticos, e as práticas rituais de um grupo ou sociedade criam estados de espírito e motivações, formas de organizar a experiência e avaliar a realidade, modos de regular a conduta, e modos de formação de laços sociais, que fornecem recursos para a construção de estratégias de ação. Quando percebemos diferenças culturais, reconhecemos que as pessoas não agem da mesma maneira; a maneira como eles abordam a vida é moldada por sua cultura". Zuckler (1991) caminha na mesma direção, atestando que as instituições são importantes para a compreensão da permanência de culturas no tempo. Para Zuckler (1991, p.102), "quanto maior a institucionalização, maior a manutenção [cultural] sem controles diretos", conclui o autor".

recebe uma nova definição. March & Olsen (1984, p.741) ajudam nesse sentido ao afirmarem que:

> A política é considerada como educação, como um lugar para descobrir, elaborar e expressar significados, estabelecendo concepções compartilhadas (ou opostas) de experiências, valores e da natureza da existência. É simbólico, não no sentido recente de símbolos como dispositivos dos poderosos para confundir os fracos, mas no sentido de instrumentos de ordem interpretativa

Outro ponto a ser destacado é que, nesse emaranhado de forças sociais, as instituições são moldadas pelas ideias. As "preocupações éticas e ideias desempenham um papel importante na emergência do comportamento cooperativo e na criação de regimes, e é por meio de regras legais que tais preocupações e ideias são predominantemente expressas", conclui Zampetti (2006, p.18). Entretanto, as instituições, além de serem moldadas pelas ideias, também influenciam na própria dinâmica cognitiva, criando o ambiente comportamental por meio da elaboração de um espaço cognitivo motivador da ação. Em outras palavras, as instituições moldam o que o indivíduo imagina como ação legítima, ação eficiente ou ação necessária, além de definir as margens do que é considerado justo e injusto. Uma das formas em que isso pode ocorrer é por meio do que Hall & Taylor (1966, p.948) chamaram de "internalização das normas institucionais", ou seja, a dimensão normativa do impacto institucional na ação política e econômica.[39] Assim, podem influen-

39 As instituições, por serem frutos de ideias, estruturam as relações sociais fazendo com que as ideias que as geraram sejam internalizadas pelos tomadores de decisões. Nesse sentido, Hall & Taylor (1996, p.948) afirmam que "nesta visão, os indivíduos que foram socializados em papéis institucionais específicos internalizam as normas associadas aos seus papéis, e desta forma, entende-se que as instituições afetam o comportamento. Podemos pensar nisso como a dimensão normativa do impacto institucional". O texto de Zucker (1991, p.83) também é útil nesse tipo de questão. Segundo esse autor, "para a persistência cultural, a transmissão de uma geração para a outra deve ocorrer, com o grau de uniformidade diretamente relacionada ao grau de institucionalização".

ciar na conduta, não mais baseados nos princípios de funcionalidade e de instrumentalidade, entre outros, mas fornecendo aos atores princípios cognitivos que são, de certo modo, colocados em prática pelos atores.

Para essa perspectiva, a legitimidade é a ponte entre as variáveis cognitivas e os padrões institucionais existentes numa sociedade. Quer isso dizer que uma instituição é legítima se os resultados de suas decisões forem compatíveis com as percepções cognitivas dos atores presentes na sociedade. Quando as instituições deixam de representar esse padrão cognitivo, o descompasso que daí surge pode ser um importante vetor para a mudança. O que é importante destacar neste ponto é que as instituições são criadas ou mudam não por variações na materialidade, como pretendem provar os teóricos da escolha-racional, mas por variações cognitivas. O próximo capítulo trará mais informações a respeito.

Nessa direção, todas essas considerações afastam esses autores dos teóricos da ação racional mencionados no tópico anterior. A corrente em questão, contudo, não pretende afirmar que os atores agem de maneira irracional. Muito pelo contrário, os atores são racionais, capazes de fazer cálculos de custo e benefícios. O que acontece é que os benefícios e custos não podem ser mensurados apenas por variáveis quantitativas, como ganho econômico e/ou político. O ganho pode ser abstrato, baseado em princípios éticos ou valores portados por cada indivíduo.

Além disso, essa abordagem é alvo de algumas críticas. Em primeiro lugar, vale destacar que a origem das ideias, percepções ou visões de mundo não é clara. De onde elas vêm? Onde são formadas? Como fazer para ideias individuais se tornarem ideias coletivas? Em segundo lugar, embora essa perspectiva seja extremamente útil ao trazer variáveis cognitivas para o centro da análise e, portanto, quebrar o padrão instrumentalista das instituições, como apregoado pelos adeptos da escolha racional, essa escola perde força explicativa ao olhar as instituições de maneira extremamente dinâmica, especialmente na sua abordagem individualista. E é no movimento institucional que outras questões emergem: como elas mudam?

Quais são as principais forças que geram a mudança? Essas perguntas ainda recebem respostas insatisfatórias. Em terceiro lugar, na sua vertente holística, justamente por fornecer análises estáticas, essa perspectiva dá pouco destaque à assimetria.

Escola histórica e as instituições

É possível combinar os interesses materiais com variáveis cognitivas? Do ponto de vista teórico, essas são perspectivas antagônicas, e transformá-las em um único corpo teórico atemporal seria tarefa no mínimo complexa. E levando em consideração a busca pela parcimônia e acurácia por trás desses projetos, explicações muito complexas perdem espaço, portanto é mais "natural" focar em apenas um desses dois tipos de variáveis. Mas a escola histórica pretende contribuir para a solução desse dilema tornando o objeto de análise histórico. Segundo Campbell (2002, p.22), "a nova literatura é mais aberta à possibilidade de interação entre idéias e interesses" e isso só se faz possível quando pensamos de maneira dinâmica. Enquanto alguns são motivados mais pelos interesses, outros são motivados por predisposições ideológicas, e apenas a análise de caso por caso nos permitirá visualizar essas nuanças (ver Bailey, 2006, p.7). Além disso, tal abordagem permite-nos relacionar esses dois grupos de conceitos.

Em outras palavras, a escola histórica[40] diferencia-se da escola da escolha-racional por evitar a atemporalidade e por trazer à tona a especificidade histórica. Segundo Steinmo et al. (1992, p.27), "uma simples busca por regularidades e relações legais entre as variáveis – uma estratégia de sucesso nas ciências físicas – não explicará os resultados sociais, mas apenas algumas das condições que afetam

40 Ethington & McDonagh (1995, p.467) resumem assim a escola histórica: "a marca do novo institucionalismo inclui um retrato de instituições como atores semiautônomos; uma contextualização das instituições pertencentes a processos sócio-históricos (e vice-versa); um reconhecimento de ineficiência, de contingência e de acidentes na história; e um reconhecimento da autonomia relativa de idéias e ação simbólica no desenvolvimento histórico".

seus resultados". Para evitar essas simplificações, a escola histórica dá ênfase ao método indutivo, ou seja, escolha metodológica no qual o objeto fala por si próprio e o caso é o principal responsável pelas formulações teóricas, diferente das deduções das outras escolas mencionadas. Steinmo et al. (ibidem, p.12) chegam a afirmar que "ao invés de deduzir hipóteses com base em suposições globais e prévias a análise, os institucionalistas históricos geralmente desenvolvem suas hipóteses de maneira indutiva, no processo de interpretação do material empírico em si". Segundo esses autores, a dedução não nos permite visualizar a complexidade humana de maneira suficiente e por isso deve ser evitada.[41] Ainda sobre esse assunto, Smith & Lux (1993, p.507) apontam que

> embora reconhecendo a validade da generalização em disciplinas afins, como economia, ciência política ou sociologia, o historiador permanece sensível às peculiaridades individuais e de circunstâncias especiais, e desconfia de supostas regras do comportamento humano.

Ao desvincular-se do objetivo de fazer generalizações teóricas universais, a escola histórica, em princípio, não entende as instituições como algo que deve levar necessariamente à eficiência material. As instituições são frutos do seu tempo e por vários motivos podem não levar à eficiência, mas nem por isso devem ser consideradas irracionais como afirmariam os teóricos da escolha-racional com sua visão instrumental da história.[42] "Não se pode garantir que a história seja eficiente. Um equilíbrio pode não existir", concluem March & Olsen (1984, p.738).[43] Lecours (2000, p.514) pontua si-

41 "A suspeita é que ao modelarem-se nas as ciências físicas, cientistas políticos estão convidando o reducionismo e ignorando a complexidade inerente à ação política em favor de leis elegantes, mas irrealistas" (Steinmo et al., 1992, p.26).

42 Segundo March & Olsen (1984, p.737), "um processo histórico eficiente, nestes termos, é aquele que se move rapidamente para uma solução única, isto independente do caminho histórico".

43 Esses autores (March & Olsen, 1984, p.738) continuam afirmando que "mesmo que haja um equilíbrio, o processo histórico pode ser lento o sufi-

milarmente que a "história [não é] uma sequência coerente de eventos resultantes do comportamento de autointeresses racionais maximizados, mas [a história é] o produto contingente da interação de uma diversidade de atores e instituições". A realidade é complexa, muitas variáveis estão em jogo, e ao destacar apenas uma e ignorar as outras, pode-se perder de vista os principais fatores explicativos. Por isso, "a fim de compreender o novo institucionalismo, é preciso historicizá-lo" (Kloppenberg, 1995, p.126).

Todas as instituições respondem à condição material e ao sistema cognitivo de seu contexto. É por meio da compreensão dessa relação que podemos nos aproximar da essência institucional e, destarte, entender as principais causas da continuidade e mudança. Várias escolas afirmam coisas parecidas. A escola contextualista da história (Diggins, 1984; Skinner, 2007)[44] e a lógica da situação de Karl Popper[45] (Marzner & Bhaduri, 1998; Kerstenetzky, 2006) merecem destaque. A esse respeito, Steinmo et al. (1992, p.13) afirmam que

---

ciente em relação à mudanças no ambiente de modo que o equilíbrio do processo seja dificilmente alcançado antes do ambiente".

44 Segundo os contextualistas, toda ideia é fruto de sua época. Segundo Diggins (1984, p.151), "tal terminologia sugere que a vida da mente deve ser entendida não necessariamente pelo que os pensadores podem ter contemplando como resultado de sua própria curiosidade ociosa, mas sim pelos fatores externos que influenciaram seu pensamento, conscientemente ou não. A convicção crescente de hoje é que se deve evitar tratar as idéias fora de seus respectivos contextos históricos, visto que uma idéia deve sua importância histórica aos fins específicos a que foi direcionada em uma circunstância específica no passado. As reivindicações do conceitualismo são particularmente relevantes para a disciplina da história intelectual, e seus pressupostos teóricos devem ser analisados à luz da prática, bem como da teoria".

45 "O método de aplicação de uma lógica situacional aos cientistas sociais não se baseia em qualquer hipótese psicológica sobre a racionalidade (ou por outro lado) de 'natureza humana'. Pelo contrário: quando falamos de 'comportamento racional' ou de 'comportamento irracional', nos referimos ao comportamento que está ou que não está de acordo com a lógica dessa situação. De fato, a análise psicológica de uma ação considerando seus motivos (racionais ou irracionais) pressupõem o desenvolvimento prévio de algum padrão do que está sendo considerado como racional na situação em questão" (Popper, 1971 apud Kerstenetzky, 2006).

> a ênfase nas instituições como relações padronizadas que se encontram no âmago de uma abordagem institucional não substitui a atenção para outras variáveis – os jogadores, seus interesses e estratégias, bem como a distribuição de poder entre eles. Pelo contrário, coloca esses fatores no contexto, mostrando como eles se relacionam entre si chamando a atenção para a maneira como as situações políticas são estruturadas.

Theda Skocpol (1995, p.106), uma das principais autoras dessa corrente, também considera de extrema importância a compreensão do contexto. "Institucionalistas históricos são mais propensos a traçar sequências de resultados ao longo do tempo, mostrando como os resultados anteriores alteram os parâmetros para a evolução posterior", conclui. A política é um espelho de seu contexto, concluem March & Olsen (1984, p.735). "Proposições históricas são sempre contextuais", afirma Smith & Lux (1993, p.595).

Para "historicizar" as instituições, não basta apenas descrever uma sequência de fatos. É preciso entender as raízes históricas que estão por trás dos fatos e, desse modo, das instituições (Teschke, 2003). Assim, os autores dessa perspectiva acreditam ser mais fácil identificar o verdadeiro motor das mudanças.[46] "O método histórico fornece uma importante abordagem interpretativa de pesquisa que, ao contrário de outras abordagens, destina-se especificamente a investigar os motores que impulsionam a mudança através do tempo", afirmam Smith & Lux (1993, p.595). Ao fazer isso, a complexidade não é algo que deve ser ignorado e se configura, na verdade, como sua riqueza, enquanto as demais escolas buscam propor generalizações que evitam a complexidade histórica. Smith & Lux (ibidem) chamam essa segunda perspectiva de "simplista" ou "reducionista".

46 "Embora a sabedoria convencional e a mitologia popular sustentem que todos os historiadores apenas procuram reconstruir o passado 'como ele realmente era', a análise histórica profissional muitas vezes se move muito além de descrições sobre o que aconteceu e procura desvendar a complexidade das causas que movem os acontecimentos humanos" (Smith & Lux,1993, p.595).

Além de fruto de sua época, as instituições também são autônomas. "Sem negar a importância tanto do contexto social da política quanto das motivações dos atores individuais, o novo institucionalismo insiste em um papel mais autônomo para as instituições políticas", argumenta March & Olsen (1984).[47] A principal prova disso é seu papel mediador entre a ação individual e as políticas públicas (Ethington & McDonagh, 1995). Podem moldar preferências, ditar quais são as possibilidades aceitáveis e constranger algumas alternativas políticas, entre outras funções. Ao mesmo tempo, são limitadas, uma vez que respondem a outras instituições, interesses e ideias (Bawn, 1993, p.965).[48] Quando existe legitimidade, significa que as instituições respondem de certa maneira às preferências da sociedade. Quando não há legitimidade, abre-se o leque para a

47 O autor também afirma que "o argumento de que as instituições podem ser tratadas como atores políticos é uma reivindicação de coerência e autonomia institucional [...]. Qualquer tentativa de compreender o comportamento independentemente da estrutura está condenado a fornecer apenas uma descrição parcial dos motivos dos indivíduos e dos valores que buscam por meio do processo político. Indivíduos e seus valores são alterados pelas instituições em que estão inseridos e com as quais eles entram em contato" (March & Oslen, 1984).

48 Existem, portanto, dois tipos de instituições: as instituições estruturantes e as instituições intermediárias. Esse primeiro tipo está próximo do conceito de estrutura, impactando de maneira semelhando diferentes localidades em diferentes tempos e, portanto, portador de certo grau de determinismo. Não explica bem, por exemplo, a mudança e nem a razão de algumas forças comuns impactarem de maneira tão diferente algumas localidades. O segundo tipo, instituições intermediárias, são as instituições menos amplas, mediadoras entre a ação política e econômica individual e as políticas públicas em âmbito nacional. Essas instituições não são tão difíceis de mudar e estão mais próximas das preferências domésticas. Essas instituições são destacadas pela escola histórica, pois são elas as principais responsáveis pelos resultados distintos obtidos nas diversas localidades. A esse respeito, Steinmo et al. (1992, p.12) afirmam que "assim, outro dos pontos fortes do institucionalismo histórico é que ele tem esculpido um importante nicho teórico na faixa intermediária que pode nos ajudar a integrar uma compreensão de padrões gerais da história política com a explicação da natureza contingente do desenvolvimento político e econômico, e especialmente do papel da ação, conflitos e escolhas políticas, na modelagem do desenvolvimento".

mudança institucional buscando torná-la legítima. A esse respeito, Kloppenberg (1995, p.125) destaca que as instituições

> Persistem apenas se elas são capazes de sustentar a sua legitimidade. Se desafiantes para qualquer arranjo institucional, seja na lei, na esfera econômica, política ou no mundo acadêmico, conseguem minar a legitimidade das formas existentes de pensamento e comportamento; em seguida, uma nova instituição surge para substituir a antiga.

Em suma, embora as instituições sejam autônomas, moldando relações, também são moldadas especialmente por meio de sua legitimidade perante a sociedade.

Nessa direção, enquanto a escola da escolha-racional e a escola sociológica, embora com pressupostos fortes, têm dificuldades para explicar a mudança, o método histórico promete-nos contribuir para tal questão por considerar as instituições sempre de forma histórica. Ao visualizar o objeto em movimento, traçando suas raízes, a continuidade e a mudança institucional acabam sendo naturais. Portanto, a maneira como lida com o dinamismo institucional é um dos principais fatores que diferenciam a escola histórica das demais, pois ela busca ser um meio termo entre análises estáticas e extremamente dinâmicas. Tal escola "responde a questão muitas vezes negligenciada do dinamismo na análise institucional", concluem Steinmo et al. (1992, p.13). Ideias, liderança, procedimentos, entre outros condicionantes, podem contribuir para a mudança institucional. Como identificar isso se não de maneira histórica? A esse respeito, Bailey (2006, p.5) afirma que "o foco central do institucionalismo histórico é a ascensão e o declínio das instituições e, como tal, a abordagem pretende 'levar o tempo a sério' ao estudar o desenvolvimento institucional no longo prazo". Benno Teschke, ao descrever seu método para reconstruir historicamente as instituições do Estado, também nos chama atenção para a importância do dinamismo. O autor destaca que se faz necessária "uma perspectiva dinâmica que tente identificar e teorizar sobre os principais agentes

e processos de transformações geopolíticas sistêmicas" (Teschke, 2003, p.4). Faz-se necessário, então, traçar as raízes históricas das instituições e entender como elas responderam às variações dos diferentes contextos em que estavam inseridas.

Outro ponto importante a ser mencionado é a racionalidade do ator. Como pôde ser vislumbrado, a escola da escolha-racional atribui uma racionalidade exógena aos atores, instrumental, eficiente e estratégica. Para a escola histórica, a racionalidade do ator é um conjunto de fatores que envolve tanto variáveis materiais quanto cognitivas. Segundo March & Olsen (1984, p.735), "a estrutura e o processo da política [são] uma função do ambiente físico, geografia e clima; da etnia, língua, cultura; ou de demografia, tecnologia, ideologia ou rebelião". Os autores também argumentam que "preferências e significados se desenvolvem na política, como no resto da vida, por meio de uma combinação de educação, doutrinamento e experiência. Eles não são nem estáveis nem exógenos" (ibidem, p.739).[49] A ação racional deixa, portanto, de ter características atemporais e passa a ser contextual, isso porque não existe apenas uma variável que explica tudo. Existem múltiplas variáveis que se relacionam e essa diversidade está mais próxima do que encontramos na realidade, sendo a essência da situação política[50] e podendo ser, por vezes, até mesmo contraditórias (ver Bailey, 2006, p.4). "Precisamos de uma análise historicamente embasada para nos dizer o que eles estão tentando maximizar e por que eles enfatizam

---

49 "Se as preferências políticas são moldadas por experiências políticas, ou por instituições políticas, é desagradável imaginar o sistema político como estritamente dependente da sociedade a ela associados" (March & Olsen, 1984, p.739).

50 Esse autor também afirma que "determinadas pessoas, operando em um determinado momento histórico, com idéias particulares, e financiamento de fontes particulares, foram capazes de criar sua própria instituição informal, que hoje chamamos de Novo Institucionalismo" (Kloppenberg, 1995, p.125). Em outro momento, indica que "nenhum ator racional abstrato, cuja preferência está simplesmente dadas e que age apenas de acordo com interesses, já existiu. O conceito de racionalidade é ele próprio uma construção social e histórica" (ibidem, p.126).

certos objetivos em detrimento de outros", concluem Steinmo et al. (1992, p.9). Lecours (2000, p.513) chega a conclusão semelhante ao afirmar que "para os institucionalistas históricos, preferências, objetivos, interesses e até mesmo as identidades são construções políticas. Eles não estão dados, mas representam algo a ser explicado". Já Kloppenberg (1995, p.125) atesta que "as instituições não caem do céu. Nem os chamados atores racionais. Tanto as instituições quanto os indivíduos são fenômenos históricos; se quisermos entendê-los, devemos ver de onde vêm e porque se desenvolvem da maneira que o fazem".

Em suma, o Institucionalismo Histórico tem outros três pontos fundamentais: ecletismo ontológico, a possibilidade de utilização de múltiplos níveis de análise e o reconhecimento da desigualdade dos atores e instituições. Em primeiro lugar, o institucionalismo histórico dá ênfase tanto ao cálculo estratégico quando às variáveis cognitivas, como ideias, valores e significados, entre outros. A ação é, portanto, fruto da combinação entre todas essas coisas e só é possível entendê-la levando em consideração as especificidades de cada caso. Trata-se de uma escola eclética, que não objetiva fazer formulações atemporais que se aplicam em diversos momentos da história sem levar em consideração variações no tempo e no espaço. A relação entre indivíduo e instituições é, portanto, dada de maneira ampla, e pode responder tanto à lógica instrumental dos teóricos da escolha racional quanto à abordagem cultural da escola sociológica.

Em segundo lugar, essa escola permite-nos visualizar múltiplos níveis de análise. Ao fazer isso, há um deslocamento das divisões tão aceitas pela ciência política, como indivíduo, Estado e estrutura, e passa a considerar todas em conjunto, uma influenciando a outra mutuamente. Em outras palavras, tal abordagem foge da divisão analítica tradicional, na qual alguns enfatizam apenas as variáveis estruturais e acabam não visualizando a ação individual como algo importante, enquanto outros enfatizam a ação humana de maneira demasiada, sem se importar com as restrições que existem.

Mas essas divisões metodológicas não cessam aqui. Quando olhamos as ferramentas analíticas disponíveis que lidam com ques-

tões de formulação de política comercial e instituições de comércio, por exemplo, atribui-se o protagonismo ao Estado unitário (no qual o Estado é considerado como um ator autônomo) ou ao jogo político doméstico (no qual o Estado não é considerado como um ator autônomo). Dentro desse contexto, o institucionalismo histórico pode ser uma abordagem interessante, pois é capaz de transcender essa divisão e contribuir com novas perspectivas. Reconhece, ao mesmo tempo, as instituições como fruto do jogo político doméstico e como estruturas estruturantes. Bo Rothstein (1992, p.33) define de forma clara tal perspectiva ao pontuar que as instituições são a "ponte entre 'homens [que] fazem a história' e as 'circunstâncias' sobre as quais são capazes de fazer".

Em terceiro lugar, a escola histórica permite-nos visualizar com mais nitidez as desigualdades entre os atores e instituições. "Esta abordagem enfatiza a idéia de que o poder está no centro da política, e que as relações de poder são um motor fundamental sobre resultados sociais e políticos", afirma Lecours (2000, p.514). Com isso, evitam-se simplificações dando aos atores a mesma capacidade de ação. As instituições contribuem para isso, pois determinado arranjo institucional pode beneficiar um grupo em detrimento de outro (ver Goldstein, 1988). "A preocupação central dos institucionalistas históricos tem sido mostrar como desenhos institucionais favorecem alguns grupos em detrimento de outros, enquanto prestam especial atenção às variações transnacionais e históricas", afirma Lecours (2000, p.514). Mais interessante é notar que as instituições também são desiguais. Umas possuem mais capacidade de ação do que outras, e em um contexto de contradições, a instituição com mais peso terá suas demandas respondidas em detrimento das demais. Em suma, as instituições em perspectiva histórica respondem às desigualdades, ajudam a criar e manter as desigualdades e estão inseridas em um ambiente de desigualdades institucionais.

Embora não forme um grupo coeso, o Institucionalismo Histórico tem grande poder explicativo especialmente quando lidamos com continuidade e mudança justamente por ser dinâmico. Portanto, uma das preocupações básicas dessa escola é localizar o objeto

no tempo e, com isso, traçar as percepções, reações e interesses dos atores. "O ramo histórico-estrutural do novo institucionalismo está diretamente preocupado com questões intertemporais, e é declaradamente antifuncionalista", afirmam Garrett & Lange (1996, p.49). São as instituições que ligam o passado ao presente. Elas fazem as ideias e interesses dos antigos influenciarem os recentes.

Em resumo, as vantagens do Institucionalismo Histórico são basicamente três. Primeiramente, permite contemplar múltiplos níveis de análise. Assim, os cenários doméstico e internacional coexistem, sendo duas arenas explicativas importantes. Além disso, ao garantir racionalidade contextual aos atores, permite que o analista se distancie de interpretações ideológicas, minimizando conceitos normativos como eficiência, instrumentalidade e cooperação. Por último, tal abordagem abre a possibilidade de visualizar com precisão a posição relacional dos atores em perspectiva histórica. Tal instrumento analítico é de vital importância quando se reconhece a desigualdade – alguns instrumentos com maior poder de ação do que outros. Contudo, tal abordagem deixa uma lacuna ao não definir claramente um método. Como conduzir uma pesquisa fundamentada nesse tipo de abordagem? Esse será o tema do próximo capítulo.

2
Em busca de um método para a mudança institucional em perspectiva histórica

O Institucionalismo Histórico, como visto no capítulo anterior, possui algumas vantagens: garante uma abordagem mais ampla, sem atribuir de maneira exógena nenhum tipo de função aos atores e reconhece a especificidade de tempo e de espaço, além de reconhecer a desigualdade entre os atores. Embora se coloque como uma alternativa aos problemas enfrentados pelo institucionalismo, não fornece um método coerente para conduzir as análises dessa perspectiva, como faz o institucionalismo da escolha-racional. Por mais paradoxal que isso pareça, o componente histórico do institucionalismo histórico tem sido negligenciado (Pierson, 2004, p.8). Como, então, conduzir a análise? Qual seria o método do Institucionalismo Histórico?

As tipificações metodológicas aqui realizadas são bastante superficiais e, por isso, representam uma parcela pequena do que já se produziu sobre esse tema que se encontra em diversos tipos distintos de bibliografia, passando pela história, pela ciência política e pela sociologia. Trata-se, portanto, de um esforço multidisciplinar. Contudo, elas são importantes na medida em que contribuem para a proposta de um método teórico para o Institucionalismo Histórico. A reflexão metodológica realizada neste capítulo, é bom ressaltar, não tem pretensões maiores do que dar lógica expositiva à própria.

Antes de prosseguir, vale a pena destacar de início os três principais eixos que qualquer método histórico do institucionalismo precisa considerar. O primeiro deles é a especificidade histórica, ou seja, trazer para o seio da análise as forças históricas, o contexto e as raízes, entre outras coisas. Não se pode, portanto, atribuir funcionalidade atemporal a qualquer instituição, uma vez que essa é fruto do seu tempo e espaço. Cada instituição é única, não repetível, embora possa haver alguns traços de regularidade, como será visto adiante.

O segundo eixo, até aqui ignorado, refere-se ao antigo debate entre Teoria e História. É preciso dar coerência para a infinitude de detalhes históricos. Claude Lévi-Strauss (1989, p.285) chega a afirmar que "uma História verdadeiramente total neutralizar-se-ia a si própria: o seu produto seria igual a zero".[1] Como trabalhar então com a riqueza da especificidade histórica? Na impossibilidade de fazê-lo, como saber quais variáveis são importantes e devem ser destacadas? Essas perguntas remetem-nos a um debate de longa data e que merece receber um destaque aqui, pois é um dos principais temas que devem ser abordados pelo Institucionalismo Histórico.

O terceiro eixo, já trabalhado no capítulo anterior, é garantir importância para dois tipos de variáveis que se tornaram o principal ponto de atrito entre o institucionalismo da escolha-racional e o Institucionalismo Sociológico: as variáveis materiais e as variáveis cognitivas. O Institucionalismo Histórico promete dar cabo dessa problemática dando igual peso para esses dois tipos de variável. O que determinará, dentro dessa perspectiva, a preponderância de uma ou outra variável, ou até mesmo a maneira como se relacionam, é a especificidade contextual, retomando o primeiro eixo mencionado antes.

1 Segundo Lévi-Strauss (1989, p.285), "o historiador e o agente histórico escolhem, cortam e recortam, pois uma História verdadeiramente total os levaria ao caos. Cada canto do espaço contém uma multidão de indivíduos cada um dos quais totaliza o devir histórico de uma maneira que não se pode comparar às outras; para um só destes indivíduos, cada momento do tempo é inesgotavelmente rico de incidentes físicos e psíquicos que desempenham todo o seu papel na sua totalização. Mesmo uma História que se diz universal não passa ainda de uma justaposição de algumas Histórias locais, no interior das quais (e entre as quais) os vazios são muito mais numerosos do que os plenos".

Neste capítulo, o foco será nos dois primeiros eixos. Para isso, o capítulo será subdividido nas seguintes partes: (1) procurar-se-á mostrar como alguns métodos das ciências humanas se distanciaram da história e (2) vice-versa, (3) buscar-se-á mostrar algumas tentativas metodológicas de aproximação entre generalização e especificidade histórica, (4) depois buscar-se-á inserir esse debate dentro de outro, a saber, estrutura-agente e longo-curto prazo, (5) discorrer-se-á sobre as teorias da mudança e, por último, (6) buscar-se-á propor um método histórico teórico da mudança institucional. É importante ressaltar que os métodos aqui trabalhados não estão dispostos de maneira cronológica e foram trabalhados na medida em que contribuem logicamente para a argumentação aqui apresentada. Todo esse debate é de vital importância para dar coerência a esta pesquisa, além de buscar contribuir para o Institucionalismo Histórico por meio de reflexões metodológicas.

Afastamento da história nos Estudos Sociais

Durante o século XX, assistiu-se a um afastamento em grande parte do *mainstream* das Ciências Humanas dos métodos históricos. As ciências nomotéticas, inspiradas pelos avanços da física, tornaram-se o padrão metodológico a ser seguido. No pós-Segunda Guerra, o positivismo, o empirismo e o quantitativismo, entre outros métodos, tornaram-se predominantes, primeiro nos Estados Unidos e, depois, em grande parte do Ocidente. Skocpol (1984, p.4) caracteriza esse período como "anti-historicismo da grande teoria". Por meio de suas conjecturas abstratas, "todos os aspectos da vida social, independentemente do tempo e do lugar, poderiam ser classificados e supostamente explicados nos mesmos termos teóricos universais" (ibidem).

As Teorias de Relações Internacionais também responderam a essas tendências. Segundo Pfaltzgraff (1971), esse campo de estudo viveu três fases: uma primeira fase idealista, uma segunda fase realista e uma terceira fase behaviorista. Embora o realismo clássico

seja alicerçado nas análises históricas (ver Carr, 1981),[2] o debate entre os neorrealistas e neoliberais não se deu em torno de divergências metodológicas. Nesse ponto, eram bastante semelhantes: as duas correntes se afastaram da história e utilizam de pressupostos gerais para fundamentar suas formulações.

Na economia, a história também perde valor no século XX. Adam Smith (2001), ainda no século XVIII, tratou sua teoria da organização produtiva e do crescimento econômico caminhando nessa direção, embora os economistas do século XIX fizessem formulações bastante distintas, como será visto a seguir.[3] Já no século XX, o que se fez da Teoria Geral de Keynes[4] merece destaque: "Consequentemente, a maneira e os locais do triunfo keynesiano ajudaram a destruir as memórias do historicismo e institucionalismo em uma escala global" (Hodgson, 2001, p.225-6). A microeconomia também é formulada por princípios atemporais, caracterizando uma preponderância desses métodos nesse campo de estudo.

2 Edward Hallet Carr (1981, p.17), analisando o período do entreguerras, divide os internacionalistas em dois grupos: um, denominado utópicos, desconsidera a História e fazem formulações abstratas às quais realidade deve se adequar. Já os realistas estão no extremo oposto: consideram estas formulações atemporais irrelevante para a realidade internacional, e por isso se focam na História, no conhecimento adquirido pelos fatos. "Os dois métodos de abordagem – a tendência a ignorar o que foi e do que é, e a tendência a deduzir o que deveria ser partindo do que foi e do que é – determinam atitudes opostas com relação a todo o problema político" (ibidem).

3 "List e outros argumentaram que princípios econômicos Smithianos eram apropriados para um sistema scioeconômico relativamente desenvolvido e dominante, como o britânico, mas nem tanto para uma nação emergente como a Alemanha em um estágio anterior de desenvolvimento industrial e político" (Hodgson, 2001, p.61).

4 O keynesianismo é diferente da obra de Keynes. Esse autor não parece ter desconsiderado a especificidade histórica. Nas palavras do autor: "eu chamei este livro de *A teoria geral do emprego, juros e dinheiro*, colocando a ênfase no prefixo *geral* [...] Devo argumentar que os postulados da teoria clássica se aplicam somente a um caso especial e não para o geral, a situação em que se assume ser uma características do caso especial adotada pela teoria clássica acaba sendo aqueles de sociedade econômica em que realmente vivemos, com o resultado de seu ensino ser enganoso e desastroso se tentarmos aplicá-lo aos fatos da experiência" (Keynes apud Hodgson, 2001, p.219).

No campo da Ciência Política, Aron (1985, p.375) afirma que

> os cientistas políticos sentem provavelmente que sua disciplina parece subdesenvolvida, quando comparada à economia política – para não falar das ciências naturais. Parece mais importante fazer do que saber o que se faz. A acumulação do conhecimento parece mais relevante do que a consciência crítica deste saber.

Aron critica essa posição e busca dar mais ênfase ao papel da história, opondo-se àqueles que não o fazem:

> ao refutar a "teoria" (no sentido de "explicação causal") demográfica ou econômica das guerras, faz-se uma contribuição positiva ao saber: põem-se em evidência os dados constantes da sociedade internacional, talvez mesmo da natureza humana ou social, os quais constituem condições estruturais de belicosidade; dissipam-se as ilusões dos que esperam pôr fim às guerras modificando uma só variável: a população, o estatuto da propriedade, o regime político. Acima de tudo, passa-se a compreender em profundidade a diversidade histórica dos sistemas internacionais, graças à discriminação entre as variáveis que têm significação distinta em cada época e aquelas que, pelo menos provisoriamente, sobrevivem intactas às transformações técnicas. (ibidem, p.390)

No campo da sociologia, também há um afastamento da história (Merton, 1948).[5] É interessante notar como Isajiw (1998, p.I) inicia seu livro:

---

5 "discussões sociológicas recentes atribuíram ao menos uma função importante para a pesquisa empírica: 'teste' ou 'verificação' de hipóteses. [...] O pesquisador começa com um palpite ou hipótese, a partir disso, ele elabora diversas inferências e estas, por sua vez, são submetidas ao teste empírico que confirma ou refuta a hipótese. Mas este é um modelo lógico, e assim falho, para descrever muito do que realmente ocorre numa investigação bem-sucedida. [...] Assim como outros modelos, ele abstrai a sequência temporal dos eventos. Ele exagera o papel criativo da teoria explícita da mesma forma que minimiza o papel criativo da observação" (Merton, 1948, p.506).

> há um acordo entre os filósofos da ciência em torno da idéia de que a explicação científica dos fenômenos consiste em deduzir proposições de outras proposições mais gerais [...] o objetivo da ciência é o estabelecimento de sistemas de leis gerais.

Fararo (2001, p.107) parece concordar com Isajiw, afirmando que essa nova geração de sociólogos "sublinhou a necessidade de abstração na teoria científica, enfatizando o papel dos quadros de referência ou esquemas conceituais". Para Peter Burke (1980, p.18), referindo-se a esse mesmo fenômeno, a década de 1920 assistiu a um *turning point* na sociologia no qual se esquece a história: "explicações de costumes e instituições sociais através do passado, em termos de evolução e difusão social, foram substituídas por explicações das funções sociais destes costumes e instituições no presente". Talcott Parsons talvez seja o principal destaque dessa corrente.[6] Para Malinowski (apud Burke, 1980, p.18), o passado estava "'morto e enterrado' e apenas a imagem do passado interessava, já que tal imagem fazia parte da 'realidade social de hoje'".[7]

Até aqui vimos como houve uma tendência quase generalizada no século XX, em diversos campos da ciência (Relações Internacionais, Economia e Sociologia), de afastamento das análises históricas. Para Pierson (2004), a história é usada por essas perspectivas de duas maneiras distintas. A primeira delas é o que o autor chama de "história como a busca de material ilustrativo". Isso significa que o analista deve vasculhar a história em busca de mecanismos ou soluções para algum problema específico. Em outras palavras, essas análises "dizem pouco ou nada sobre as dimensões temporais dos processos sociais. A motivação para voltar atrás no tempo é simplesmente para chegar a exemplos que podem não estar disponíveis no

---

6 Segundo Hodgson (2001, p.178), uma das principais contribuições de Parson fora "sua negligência do problema da especificidade histórica [...] Parson alcançou por distinção em sua criação de uma escola a-histórica da sociologia, em parte por vasculhar material selecionado a partir de uma tradição intelectual historicamente orientada".

7 Segundo Burke (1980), essa tendência ocorria no *mainstream*, mas havia autores que andavam na contramão, como Karl Mannheim.

presente" (ibidem, p.5). Essa prática é muito comum na primeira escola institucionalista, da escolha-racional, como visto no capítulo 1. A segunda maneira é denominada pelo autor "história como um ambiente para a captação de outros casos". Aí a história torna-se um amontoado de dados, especialmente sobre fenômenos que não são reproduzíveis no presente. A história seria o laboratório do cientista social, onde ele submete os testes de suas hipóteses feitas de maneira atemporal. A esse respeito, Merton (1948, p.506) enfatiza que "a investigação empírica vai muito além do papel passivo de verificação e testes de teorias: ela faz mais do que confirmar ou refutar hipóteses".

Afastamento dos Estudos Sociais na história

Além do afastamento da história, há também uma segunda tendência. Trata-se do afastamento da teoria pelas ciências históricas, complicando ainda mais a busca por um método para o Institucionalismo Histórico. A busca de formulações atemporais para fazer análises históricas, ou leis históricas, fora ignorada por alguns pesquisadores, andando na contramão dos teóricos trabalhos acima (ver Vigezzi, 2002).[8] Típico dos historiadores, esse movimento lida com uma metodologia da história bem mais dinâmica, mais preocupada com o curto prazo e com a especificidade e sem nenhuma pretensão a generalizações. Se a história cuida do singular, não deve haver repetições. Dentro dessa perspectiva, não há, portanto, espaço para a regularidade, pois a repetição foge do objeto de estudo do historiador. Cinco métodos destacam-se dentro dessa abordagem: o "método histórico tradicional", o "método indiciário", o "mé-

---

8 No campo da História das Relações Internacionais, "a história [...], diz-se normalmente, tem pouca coisa a tirar da teoria – e vice-versa. Historiadores e teóricos continuam a trabalhar em territórios diferentes, salvo quando fazem, sobretudo os teóricos, rápidas incursões no outro campo, a fim de recolher qualquer resultado útil" (Vigezzi, 2002, p.461). Vigezzi, a esse respeito, conclui que "as relações entre os pesquisadores das duas disciplinas estagnaram em linhas rígidas de dois "estereótipos" negativos, que foram construídos por razões teóricas e práticas bastante complexas" (ibidem, p.474).

todo da descrição densa", o "método contextual" e o "método da micro-história". Esses métodos não são excludentes, por vezes se misturam, mas vale a pena destacá-los brevemente para o desenvolvimento de nosso argumento.

Quanto ao método histórico tradicional, nas palavras do Braudel (1990, p.9), atenta-se "ao tempo breve, ao indivíduo e ao acontecimento". Esse autor tem uma visão crítica desse método, que chama de "precipitada" e de "pouco fôlego". A narração, a tradição oral, até mesmo a literatura são fontes de pesquisa consideradas importantes para esse tipo de abordagem. Quanto ao paradigma indiciário, trata-se de um tipo de abordagem que lida com o único, com o singular. Segundo Ginzburg (1990, p.156-7), quanto ao historiador, "a sua estratégia cognoscitiva assim como os seus códigos expressivos permanecem intrinsecamente individualizantes (mesmo que o indivíduo seja um grupo social ou uma sociedade inteira)". Ainda se referindo ao específico, o autor afirma que "o historiador é comparável ao médico, que utiliza os quadros nosográficos para analisar o mal específico de cada doente. E, como o do médico, o conhecimento histórico é indireto, indiciário, conjetural" (ibidem). Para Barros (2004, p.169), esse paradigma pode ser definido de tal forma: "para empreender uma análise intensiva de suas fontes, o historiador deve estar atento a tudo, sobretudo aos pequenos detalhes". Já a descrição densa tem muitos pontos semelhantes ao método indiciário. De acordo com Barros (ibidem, p.177), para trabalhar a história, faz-se necessário descrever de maneira "intensiva, incisiva, atenta tanto aos pequenos pormenores como às grandes conexões. Trabalha-se ao nível das contradições e ambiguidades – não contra estas ambiguidades, mas sim tirando partido delas".[9]

Quanto ao método contextual, um fenômeno é explicado de acordo com o reconhecimento do contexto histórico em que se in-

9 Em outro trecho, Barros (2004, p.175) afirma que a tarefa do historiador "certamente, não será a de julgar um crime, mas avaliar representações, expectativas, motivações produtoras de versões diferenciadas, condições de produção destas versões, além de captar a partir da documentação detalhes que serão reveladores do cotidiano, do imaginário, das peculiaridades de um grupo social, das suas resistências, das suas práticas e modos de vida".

sere, portanto, específico, semelhante à escola contextualista, como já mencionado no capítulo anterior (ver Skinner, 2007). Em outras palavras, um determinado fenômeno é fruto de círculos contextuais que determinam a sua causalidade (Farnham, 2004).[10] Aqui o movimento é de cima para baixo, "significa que você examina um problema relacionando-o com uma realidade mais ampla que o envolve. Contextualizar é, grosso modo, inserir o seu texto específico em um 'texto' maior", conclui Barros (2004, p.162). Assim,

> os historiadores procedem do seguinte modo: se pretendem examinar uma pequena aldeia italiana do século XVI, introduzem o seu trabalho com um capítulo inicial onde será descrito de forma sintética o "contexto" histórico, discutindo por exemplo os aspectos mais amplos relacionados à Itália daquela época: a fragmentação política, a instabilidade dos pequenos estados autônomos, certos aspectos econômicos, os traços culturais do Renascimento, as especificidades da Contra-Reforma [...] e assim por diante. Só depois de delimitar esta realidade mais ampla, que funcionará como uma espécie de moldura de sustentação, é que o historiador começará a construir o seu quadro específico. (ibidem)

A micro-história parece obedecer a um movimento inverso, ou seja, de baixo para cima. "Quando examinamos algo em grande detalhe e de perto, podemos entendê-lo melhor?", questiona-nos Gregory (1999, p.100). Para autores como Carlo Ginzburg e Giovanni Levi, dois nomes que se destacam dentro dessa perspectiva, a resposta parece ser afirmativa. "Usando ferramentas derivadas da antropologia cultural e social, eles se esforçam para reconstruir e explicar a relação recíproca entre as ações e experiências individuais, por um lado, e a vida material, instituições e processos pelo outro" (Gre-

---

10 "O comportamento de tomada de decisão não pode ser entendido sem especificar a situação em que o tomador de decisão está respondendo – e para os decisores políticos que incluem não só problemas de política substantiva, mas também o contexto político em que elas devem ser abordadas" (Farnham, 2004, p.443).

gory, 1999, p.101). Segundo Guimarães, o método da micro-história pode ser definido como "escala de observação reduzida, exploração exaustiva de fontes, descrição etnográfica e preocupação com a narrativa literária".[11] Também garante o poder de agência aos indivíduos: "Ao mesmo tempo, atenção meticulosa à interação humana na escala micro preserva a agência das pessoas comuns" (ibidem).[12]
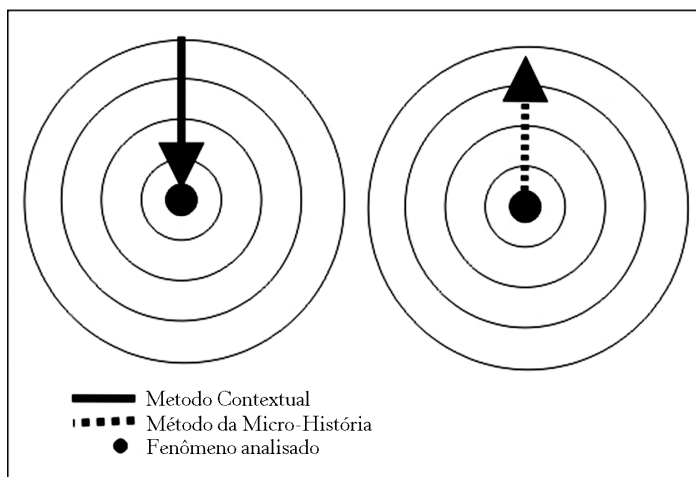
Figura 1 – Círculos concêntricos e a explicação histórica contextual e da micro-história
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas reflexões realizadas por Barros (2004).

---

11 A autora continua afirmando que "neste sentido, contempla, sobretudo, temáticas ligadas ao cotidiano de comunidades específicas — referidas geográfica ou sociologicamente —, às situações-limite e às biografias ligadas à reconstituição de microcontextos ou dedicadas a personagens extremos, geralmente vultos anônimos, figuras que por certo passariam despercebidas na multidão" (Guimarães, 2003).

12 Barros (2004, p.167) afirma que a micro-história tem feito críticas importantes aos historiadores universais, que trabalham com longa duração, como veremos. Esta escola generalizante "tende a apresentar as suas interpretações sob a forma de uma verdade que é enunciada objetivamente e de fora, ou pelo menos esta tem sido uma crítica muito presente entre os micro-historiadores ao modelo tradicional" (ibidem). Nesse caso, analisa-se o fenômeno de baixo para cima, ou seja, do fenômeno para o contexto.

O que esses métodos têm em comum (o método tradicional da história, o método indiciário, o método da descrição densa, o método contextual e o método da micro-história) é a especificidade histórica. Todo fenômeno é específico, isolado no tempo, e não repetível. Toda narração é, portanto, o olhar de uma época que é única. Como consequência disso, podemos visualizar outra característica comum entre esses métodos que é a rejeição às proposições atemporais, ou seja, às teorias. Essas não fazem sentido dentro dessas análises, uma vez que a especificidade tem prioridade em detrimento da regularidade. Utilizar esses métodos remeteria à narrativa pura e simples. Com isso, fugir-se-ia ao segundo eixo (é preciso relacionar teoria e história) e, por isso, acredita-se não ser neste debate que o Institucionalismo Histórico encontrará um padrão metodológico suficiente.

Algumas tentativas de aproximação entre teoria e história

As tentativas de aproximação entre os estudos históricos e os esforços teóricos tampouco são recentes. Talvez os principais nos remetam ao século XIX, com a escola alemã antiga. Outros perpassam todo o século XX. Quanto à escola alemã, embora houvesse diferenças importantes quanto ao problema da duração e da relação entre agente e estrutura, entre outras coisas, todos os seus membros reconheciam o problema da especificidade histórica (Hodgson, 2001, p.59). Friedrich List, Max Weber e Karl Marx são os principais nomes, mas existem outros. Roscher, por exemplo, afirma que "para nós a história não é um meio, mas o objeto de nossa investigação" (apud Hodgson, 2001, p.59).

A História Materialista de Karl Marx geralmente é um dos primeiros métodos citados quando se trata dos problemas de conjunção entre teoria e história, como nos diz Jean Bouvier (1976). Para esse autor, o primeiro encontro de expressão entre essas duas esferas foi desenvolvido por Marx: "o que o marxismo traz, em matéria de núcleo racional, é que pretende manejar ao mesmo tempo a análise

abstrata, a abstração metodológica, e a observação concreta, a 'narrativa', a tomada do real" (Bouvier, 1976, p.136), sem confundir os instrumentos conceituais com a explicação histórica. Nesse mesmo sentido, Peter Burke (1980, p.16) diz que não havia diferenciação entre história e sociologia na obra de Marx. A condição material e as relações de produção são os vetores básicos da dinâmica histórica sem – é bom ressaltar – ignorar a especificidade. É só por meio da análise histórica que se compreendem as caraterísticas básicas de um sistema como o modo capitalista de produção (ver Hodgson, 2001, p.46).

Já Weber, mesmo quando trabalhava com a organização social e econômica, não desconsiderou a história. "Weber não desistiu do estudo do passado", afirma Burke (1980, p.16). O livro *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo* (Weber, 2004) estabelece, por exemplo, relação entre os valores puritanos e a ascensão do capitalismo, e não poderia ser assim sem considerar a história. Quanto ao método de "causação adequada", termo cunhado por Weber, ele tem recebido destaque. Segundo esse método,

> no qual um resultado real foi provocado por um complexo de condições antecedentes que o tornou "objetivamente provável", "a causa" é chamada de "adequada" em relação ao "efeito" [...]. Onde um fator causal contribuiu para um aspecto historicamente interessante de um resultado sem ser "adequado" neste sentido, pode-se considerá-lo sua "causa acidental". (Ringer, 2002, p.165)

Reconhece-se, portanto, o problema da especificidade histórica, além de não ignorar as generalizações e, por esse motivo, se afasta da ideia de Ciência Ideográfica.[13]

---

13 "A outra consequência foi que ele minou a retórica da 'singularidade' que muitas vezes acompanhou a defesa do conhecimento 'ideográfico' na tradição histórica alemã. Para substanciar reivindicações individuais causais, Weber assinalou, tanto as 'causas' quanto os 'efeitos' devem ser descritos em um nível de generalidade que lhes permitam estar relacionados com 'regras de experiência' (Erfahrungsregeln). Na abordagem de Weber, tais regras assemelham-se a

Veblen, embora norte-americano, manteve a tradição alemã no início do século XX. Segundo Almeida (1983, IX), Veblen

> opunha-se, também, à psicologia subjacente às explicações marginalistas e clássicas, que pressupunha uma natureza humana e hedonista; negava que o comportamento econômico pudesse ser entendido como uma ação racional e inteligente de indivíduos guiados pela disposição de obter prazer e evitar a dor.

Além de negar a atribuição de um comportamento atemporal aos atores, Veblen busca mesclar a história e a teoria por meio de uma visão evolutiva, utilizando conceitos como necessidade seletiva, ambiente e atividade predatória como vetores básicos para a análise histórica (ver Veblen, 1983; Hodgson, 2004).[14]

Além de Karl Marx, Max Weber e Thorstein Veblen, Carl Menger, Alfred Marshall, Karl Polanyi e Arnold Toynbee, entre outros, cada um a seu modo, consideravam a especificidade histórica.[15]

---

generalizações empíricas imperfeitas; são incompletas e menos rigorosamente delimitadas que leis científicas totais. Muitas vezes expressas na linguagem do senso comum, elas estão sujeitas a modificações por diversas influencias 'externas'. Mesmo assim, Weber considerou-as formas de conhecimento nomológico, e assim excluiu a ilusão de uma historiografia radicalmente 'ideográfica'" (Ringer, 2002, p.167).

14 Segundo Veblen (1983, p.31), "o homem por necessidade seletiva é um agente. Ele se vê como o centro do desenrolar de uma atividade impulsiva, de uma atividade 'teleológica'. Ele é um agente que em cada ato procura a realização de algum fim concreto, objetivo, impessoal". Quanto ao papel do ambiente, Veblen (1983, p.34) afirma que "esta mudança de atitude espiritual é o resultado de mudanças nos fatos materiais da vida do grupo; ela se opera gradualmente à medida que surgem as circunstâncias materiais favoráveis à atitude predatória".

15 Vale lembrar a conclusão de Hodgson (2001) sobre esse período. Segundo esse autor, a "antiga escola" não se fez mais eficiente por acreditar que a realidade poderia ser analisada sem a ajuda de conceitos e teorias atemporais. Segundo este autor, era necessário haver mais Teoria. "Apesar de suas realizações, os argumentos da escola histórica pré-1883 na Alemanha, Grã-Bretanha e em outros lugares – foram fatalmente falhos em termos metodológicos. Parte do problema era a sua crença de que a teoria poderia construir meros dados, e que

Não será possível aqui alongar este debate. Assim, serão vislumbrados esforços mais atuais.

Robert Merton merece um destaque inicial, já que esse autor defende um meio termo entre grandes generalizações e a especificidade. As teorias totalizantes ou gerais estão longe de ser uma realidade para Merton, e comumente fazem promessas que não possuem capacidade de cumprir (Merton, 1945, 1965). Nessa direção, para ele é possível criar teorias de alcance médio (*middle range theories*):

> hoje, sistemas sociológicos completos devem dar lugar as negligenciadas mas melhor fundamentadas teorias de alcance médio. Não podemos esperar que qualquer indivíduo crie um sistema teórico arquitetônico que providencie um manual para a solução de problemas sociais e sociológicos. Ciência, até mesmo a ciência sociológica, não é tão simples. (idem, 1965, p.7)

Elster (1989, p.VIII apud Pierson, 2004, p.6)[16] e Aron (1985, p.390)[17] reconhecem esse esforço de Merton. Além disso, este último acredita que os esforços empíricos têm muito a contribuir se bem

---

os fatos podem ser verificados de forma independente de conceitos ou teorias. Hoje, os filósofos da ciência quase universalmente rejeitam esta opinião. Mas só na segunda metade do século, com o declínio do positivismo, que se tornou amplamente reconhecida pelos filósofos que todas as descrições dos fatos são carregadas de teorias, e todas as descrições são dependentes de teorias anteriores e estruturas conceituais. Em suma, nenhum fato pode ser identificado, nem dado qualquer sentido sem uma estrutura conceitual preexistente" (ibidem, p.75).

16 O autor destaca que "[as] ciências sociais estão anos-luz de distância do estágio em que será possível formular generalizações regulares sobre o comportamento humano. Ao invés disso, devemos nos concentrar em especificar mecanismos de pequeno e médio alcance sobre a ação e interação humana" (Elster, 1989, p.VIII apud Pierson, 2004, p.6).

17 Aron (1985, p.390) chega a afirmar que "dentro de um sistema internacional historicamente singular pode-se estabelecer modelos [...]; e alguns não distinguem os modelos das teorias. Há lugar também para o equivalente do que Robert K. Merton chamou de *middle-range theory* (teoria de alcance médio). [...] São previsões que a experiência histórica poderá confirmar, infirmar, ou mais provavelmente, retificar".

articulados com os esforços teóricos iniciando,[18] reformulando,[19] refutando[20] e clarificando[21] as teorias (Merton, 1948). Uma, portanto, não pode viver sem a outra. Embora Merton deixe transparecer neste texto aquilo que Pierson (2004) chamou de "a história como a busca de material ilustrativo", esse autor não pode ser assim analisado porque dá muito destaque à especificidade quando afirma que as hipóteses devem ser criadas e alteradas após a análise histórica. Nas palavras do autor, "um achado inesperado e anormal" pode provocar a curiosidade do investigador "e o conduziu a um caminho não premeditado que pode levar a uma nova hipótese (Merton, 1948, p.509).

A sociologia histórica de Theda Skocpol, Peter Burke, Philip Abrams, Charles Tilly e Immanuel Wallerstein, entre outros, também merece destaque. Esses autores buscam, cada um ao seu

---

18 "Uma investigação empírica frutífera não só testa hipóteses teoricamente derivadas, mas também origina novas hipóteses. Isso poderia ser denominado como o componente do 'acaso" na investigação, ou seja, a descoberta, por acaso ou sagacidade, de resultados válidos que não eram procurados" (Merton, 1948, p.506).

19 "Quando um esquema conceitual existente comumente aplicado a um dado assunto não leva estes fatos em consideração de maneira suficiente, a pesquisa necessita insistentemente de reformulação. O que leva à introdução de variáveis que não têm sido sistematicamente incluídas no esquema de análise. Aqui, note-se, não se quer dizer que os dados sejam anômalos ou inesperados ou incompatíveis com a teoria existente; refere-se apenas ao fato deles não terem sido considerados pertinentes. [...] Os centros padrões de reformulação até então negligenciados, mas relevantes, pressionam por uma extensão do esquema conceitual" (Merton, 1948, p.509).

20 "A pesquisa empírica também afeta as tendências mais gerais no desenvolvimento da teoria. Isso ocorre principalmente através da invenção de procedimentos de pesquisa que tendem a deslocar o foco de interesse teórico para os pontos em crescimento na pesquisa" (Merton, 1948, p.511).

21 "Uma boa parte do trabalho 'teorizante' é retomado com a clarificação de conceitos – e com razão. É nesta questão de conceitos claramente definidos que a pesquisa em ciências sociais, ativada por um grande interesse em metodologia, pode estar centrada no projeto de estabelecer relações causais sem a devida consideração para as variáveis envolvidas na investigação. Este empirismo metodológico, como pode ser chamado o projeto de pesquisa sem a preocupação com correlações e esclarecimento de variáveis substantivas, caracteriza uma grande parte das pesquisas atuais" (Merton, 1948, p.513).

modo, regressar à história,[22] além de buscar pontos de convergência entre teoria e história. Segundo Burke, um dos principais motivos para a ascensão desse tipo de análise foi o declínio das abordagens funcionalistas:

> desde o seu aparecimento nos anos 20, houve também tempo de aperfeiçoar a abordagem funcionalista e de descobrir as suas falhas, tais como o perigo de estudar a vida social de fora, sem levar em conta as intenções dos "atores" ou as suas avaliações da situação. (Burke, 1980, p.24)

Theda Scokpol (1984, p.17), uma das principais autoras dessa corrente, no seu livro *Vision and method in historical sociology*, informa que o objetivo principal da sociologia histórica é "dar sentido a padrões históricos, utilizando no processo qualquer recurso teórico que pareça útil e válido". Em suma, a sociologia histórica original possui quatro características inerentes: a primeira delas é reconhecer o tempo e o espaço como duas variáveis centrais para qualquer estudo; a segunda é atribuir importância aos processos e à sequência temporal; a terceiro delega relevância ao contexto histórico; e por último, dá-se importância à especificidade (ibidem, p.1-2).[23]

O método de *path dependence*, que tem alguns pontos de convergência com os teóricos da sociologia histórica, também se insere

22 "Há razões evidentes para este regresso à História. Uma mudança social acelerada impôs-se definitivamente à atenção dos sociólogos" (Burke, 1980, p.24).

23 Quanto ao tempo e espaço, Skocpol (1984, p.1-2) aponta que "estudos verdadeiramente histórico-sociológicos [...] fazem perguntas sobre as estruturas sociais ou processos entendidos como concretamente situados no tempo e no espaço". Sobre a importância do contexto, Skocpol deixa este ponto claro: "a maioria das análises históricas atendem ao jogo de ações significativas e contextos estruturais, a fim de dar sentido ao desenrolar de resultados não pretendidos, bem como resultados pretendidos na vida individual e nas transformações sociais". Por último, sobre a especificidade, a autora nos diz que "estudos históricos-sociológicos destacam as particularidades e variáveis de tipos específicos de estruturas sociais e padrões de mudança. Juntamente com processos temporais e contextos, diferenças sociais e culturais são intrinsicamente interessantes para os sociólogos historicamente orientados" (ibidem).

neste debate. Paul Pierson (2004, p.44) é um dos principais autores que reconhece essa abordagem: "os argumentos do *path-dependence* apontam para a importância do sequenciamento – a ordem temporal em que os eventos sociais ou processos se desenrolam". Em suma, tal método nos diz que alguns eventos, dependendo de quanto eles acontecem, têm mais ou menos chances de produzir algum impacto duradouro. "Assim, quando um determinado evento ocorre em uma sequência faz grande diferença" (ibidem, p.45). Philip Abrams e Theda Skocpol parecem concordar. O primeiro autor indica que "o que escolhemos fazer e o que temos que fazer são formados pelas possibilidades historicamente dadas nos quais nos encontramos" (Abrams, 1982, p.3). Já Skocpol (1984, p.1-2) afirma que "'escolhas prévias', por sua vez, tanto limitam quanto tornam acessíveis possibilidades alternativas para possíves mudanças, na direção de um fim não predeterminado".

Quanto a Popper, o que ele chama de "doutrinas naturalísticas do historicismo" também tem como pano de fundo garantir uma aproximação entre teoria e história. Segundo essa abordagem, alguns termos qualitativos, como "choque de culturas, prosperidade, solidariedade, urbanização, utilidade", entre outros, são conceitos que devem ser utilizados uma vez que nos ajudam a fazer generalizações no longo prazo, como a astronomia.[24] A busca de "leis históricas" é um tipo de método que visa aproximar teoria e história. Para esse grupo, "as antecipações científicas devem basear-se em leis e, tratando-se de antecipações históricas, antecipações de transformação social, essas leis hão de ser leis históricas", conclui Popper (1980, p.34). Trata-se de algumas "grandes propen-

24 "Historicistas modernos muito se impressionaram com o êxito da teoria newtoniana e particularmente com sua capacidade de prever, com grande antecedência, a posição dos planetas. A possibilidade dessas antecipações a longo termo, afirmam eles, fica assim estabelecida, mostrando que o velho sonho de profetizar o futuro distante não se coloca para além dos limites atingidos pelo espírito humano. As Ciências Sociais devem situar suas ambições na mesma altura. *Se a Astronomia pode prever eclipses, por que não poderá a Sociologia prever revoluções?*" (Popper, 1980, p.31).

sões" que, advindas da história, podem até mesmo nos ajudar a prever o futuro.[25]

A "lógica da situação" de Popper é um dos modelos que, embora pouco comentado, se refere a uma tentativa de juntar a teoria e a especificidade histórica. Esse modelo, segundo Kerstenetzky (2006, p.190), busca "identificar o ingrediente metodológico comum que permite a integração da explicação econômica e da sociológica no continente mais abrangente das ciências sociais". Com efeito, para compreender qualquer fenômeno social é preciso compreender tanto a intenção do agente quanto o contexto institucional no qual esse se insere. Dessa análise surge a "lógica da situação". Sobre isso, Popper (apud Kerstenetzky, 2006, p.194) afirma que "explicações lógicas situacionais são um conjunto de explicações em contextos institucionais repletos de crenças, objetivos e racionalidade dos atores, e consequências não intencionais de suas ações". A ação, portanto, só faz sentido quando se compreende a situação, trazendo então para a análise uma noção de racionalidade contextual. Para conduzir essa análise, o método sugere a divisão da pesquisa em três etapas:

> (i) formulação de um modelo situacional (a situação) e seu princípio de racionalidade (como é racional agir na situação, ou lógica da situação); (ii) a identificação de condições iniciais; e (iii) o *explicandum* – ou seja, a explicação do evento em termos do modelo e do princípio de racionalidade. (Kerstenetzky, 2006, p.196)

Dá-se, agora, um salto para o campo das Relações Internacionais. Como já visto, o *mainstream* desse campo de estudo ignora a especificidade histórica, mas algumas abordagens denominadas "históricas" não seguiram essa tendência. A escola francesa, com Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, merece destaque. Se-

---

25 Popper fala-nos de dois tipos de previsão. O primeiro deles o autor chama de "profecia": são alguns fenômenos que os instrumentos históricos nos ajudam a prever, mas que são inevitáveis. O segundo tipo é denominado "tecnológico", mais no nível do curto prazo e mais ao alcance da ação humana.

gundo Duroselle (2002, p.19-21), "o Historiador, contrariamente ao que creem muitos dos nossos contemporâneos, não há por que se humilhar diante do científico", e conclui que "é melhor, de uma vez por todas, compreender que as ciências humanas *não devem seguir* o modelo das ciências naturais; e que se deve procurar para elas um método próprio". Duroselle refere-se às generalizações, especialmente realizadas nos Estados Unidos, como "castelo de cartas, varrido pelo mais fraco dos ventos" (ibidem, p.24), isso por desconsiderarem a complexidade dos fenômenos humanos. "Que o homem procura explicações simples não quer dizer que elas o sejam necessariamente [...] e os que estão em melhor posição para descobrir essa complexidade são precisamente os historiadores, com a condição bem segura de que eles saibam eliminar os fantasmas" (ibidem, p.36). Duroselle busca um meio termo, e sua proposta é

> " *expor [a] própria teoria*, cuja característica é ser baseada na História, fundada sobre a coletânea de acontecimentos concretos – logo *empírica* –, sobre suas sucessões – logo *evolutiva* – e sobre as analogias e as regularidades – logo *metódica*". (ibidem, p.40)[26]

Outros historiadores seguiram essa mesma tendência de aproximação com a teoria sem desconsiderar a especificidade. "O motor da evolução recente da História foi, pois – e continua a sê-lo – o contato com as demais ciências do homem; menos estruturada, a História também se mostra mais aberta, menos rígida, menos resistente à mudança do que as outras disciplinas" (Cardoso & Brignoli, 1983, p.24). Segundo os autores, alguns termos como quantificação, conjuntura, estrutura e modelo são exemplos disso, das importações da história de outras ciências humanas.

> Toda a concepção da História tradicional desmoronou, pois seu objeto, o "fato singular", deixou de dominar o horizonte do histo-

26 Nesse sentido, os conceitos de forças profundas e homens de Estado ganham espaço.

riador: esta se interessava, agora, em captar as pulsações, os ciclos de longa ou curta duração da vida econômica, seus efeitos sociais ou outros. (ibidem, p.25)

A história serial é um exemplo disso, utilizando-se de fontes estruturalmente numéricas e de métodos quantitativos, permitindo assim a comparação de períodos distintos (ibidem, p.34-5).[27] Trata-se de uma história matematizante, sem perder de vista os aspectos qualitativos, como ensina Linhares (2001).[28]

Além desses, existem outros métodos que poderiam ser analisados, mas isso fugiria dos objetivos propostos. O que se pode notar até aqui, entretanto, é a tentativa de aproximação, exposta aqui de maneira superficial, que demonstra quão limitador é desvincular a teoria da história. Portanto, um método para o Institucionalismo Histórico não pode desconsiderar essas questões: deve ser uma "História teorética" das instituições. Isso porque não se pode utilizar a história como método sem alguns instrumentos analíticos, ou seja, teóricos.

Alguns pontos em aberto

Até aqui, buscou-se problematizar as teorias que não reconhecem a especificidade histórica, ou trabalham com a história como um laboratório de testes de formulações atemporais. Essas teorias,

27 Utilizam fontes "estruturalmente numéricas" ou "fontes não estruturalmente numéricas, mas que o historiador trata de utilizar de modo quantitativo, mediante um procedimento duplamente substitutivo; é necessário que ele lhes atribua uma significação unívoca, relativamente à questão colocada, mas, também que possa organizá-la em série, quer dizer, em unidades cronológicas comparáveis, à custa de um trabalho de padronização" (Cardoso & Brignoli, 1983, p.34-5).

28 Sobre a História Serial, Linhares (2001, p.17) ressalta que tal método "procurava discernir o social, sem perder o contexto histórico em que se desenrola a análise, e utilizar o arsenal da quantificação, mas atenta ao que é particular, sem se descartar dos aspectos qualitativos, particulares, da sociedade em estudo, sabendo-se não ser possível matematizar o que não é matematizável".

tão comuns no *mainstream* de relações internacionais, economia e sociologia, não são tão eficientes na compreensão de especificidade, desigualdade e contextualidade, entre outras questões. Percebeu-se também que alguns métodos advindos dos historiadores, por desconsiderarem as teorias, são igualmente ineficientes. Feito isso, discorreu-se muito brevemente sobre algumas tentativas de aproximação entre teoria e história, versando sobre métodos que buscavam sanar esse problema. Os autores da escola alemã antiga foram os precursores desse tipo de análise que perdura até nossos dias, embora em alguns momentos esses trabalhos possam ter sido ignorados por não pertencerem ao *mainstream*.

Todos esses esforços, contudo, ainda deixam algumas outras questões em aberto. Reconhecer apenas a especificidade histórica e a importância dos instrumentos teóricos não é suficiente para a construção de um método. Enquanto alguns priorizam as análises estruturais, outros fazem o mesmo com as análises conjunturais ou factuais. Enquanto alguns trabalham com períodos longos, outros trabalham com períodos curtos. Enquanto para alguns as instituições são difíceis de mudar, outros entendem as instituições como objeto em constante movimento. Enquanto alguns ignoram os grupos domésticos ou o indivíduo, outros constroem análises inteiras baseados nessas unidades de análise. Enquanto uns explicam bem a continuidade, outros explicam bem a mudança. Enquanto alguns atribuem um caráter determinista para a história, outros imputam aos atores poder de agentes. Existe, portanto, um abismo enorme, por exemplo, entre o materialismo histórico de Marx e a lógica da situação de Popper.

Dentro dos limites deste trabalho, o foco recairá agora em duas dessas questões: a estrutura, como análise do longo prazo, e a dinâmica, como análise do curto prazo. O termo "estrutura" é extremamente amplo: tem impacto em diversos campos das Ciências Humanas, como na sociologia, na história, na economia e nas relações internacionais. Neste último campo de estudo, Waltz ganha destaque, pois sua definição extremada tem como principal característica a reclusão dos agentes. Para Waltz (2002, p.79), estrutura "é o amplo

sistema componente que torna possível pensar em um sistema como um todo"; portanto, as unidades perdem importância nas análises explicativas.[29] O autor também afirma que "o conceito de estrutura é baseado no fato de que as unidades diferentemente justapostas e combinadas comportam-se diferentemente e em interação produzem resultados diferentes" (ibidem, p.81). Tal definição nos remete à noção de holismo de Popper (1980, p.17), quando ele afirma que "o grupo social é mais que a mera soma de seus elementos e é também mais do que a simples soma das relações puramente pessoais que, em dado momento, existem entre quaisquer de seus elementos".[30] Já para alguns historiadores, como François Dosse (1992, p.231), dá-se ênfase ao determinismo, como prioridade do *status quo*.[31] Quando se fala em estrutura, "o tempo imutável é assim privilegiado para destacar a estrutura inconsciente de cada instituição".[32]

---

29 "Abstrair atributos das unidades significa deixar de lado questões sobre tipos de líderes políticos, instituições econômicas e sociais e acordos ideológicos que os Estados podem ter" (Waltz, 2002, p.80). Algumas páginas depois o autor afirma que "as três partes definidoras de estruturas incluem somente o que é requerido para mostrar como as unidades de um sistema são posicionadas ou arrumadas. Todo o resto é omitido. Preocupações com a tradição e a cultura, análises das características e personalidade dos atores, considerações de conflitos e acomodações de processos políticos, descrição de formulação e execução de políticas — tudo isso é deixado de lado. A omissão não implica sua falta de importância. Isso é omitido porque nós queremos descobrir os efeitos esperados da estrutura sobre os processos e dos processos sobre a estrutura. O que pode ser feito somente se a estrutura e os processos forem distintamente definidos" (ibidem, p.82).

30 "As personalidades dos membros exercem profunda influência sobre a história e a estrutura do grupo, mas esse fato não impede o grupo de ter história e estrutura próprias, nem impede o grupo de influenciar poderosamente as personalidades de seus membros" (Popper, 1980, p.17).

31 "O estruturalismo é a ideologia do equilíbrio [...] é a ideologia do *status quo*" (Dosse, 1992, p.232).

32 A esse respeito, o autor diz que "uma série de regras combinatórias são empregadas como meio de inteligibilidade do real: a exclusão, a inversão de sinais, a pertinência, que permitem ao sistema instalado a autorregulação pela reabsorção daquilo que se apresenta como novo ou contraditório, conforme as operações lógicas e internas. Então, a mudança, a ruptura não são mais significativas" (Dosse, 1992, p.231).

Como podemos notar, o termo possui múltiplas dimensões. Neste livro, estrutura será entendida apenas como "análise do longo prazo", reconhecendo, entretanto, as limitações de tal significado.[33] Tal definição nos aproxima de Duroselle (2002, p.357), pois para ele estrutura "é uma das fases de evolução lenta que o mundo conheceu historicamente". Bouvier[34] e François Dosse[35] parecem concordar. Dinâmica é o extremo oposto, mais próxima da noção de movimento, muda com mais facilidade dentro de um período geralmente curto.

Desde os Analles de Lucien Febvre e Marc Bloch, e depois em sua segunda geração, com Braudel, dá-se destaque para a lentidão da duração.[36] Segundo Burke (1980, p.22), essa escola buscava "uma história que incluísse todas as actividades humanas e estivesse menos ligada à narrativa de acontecimentos e mais ligada à análise de 'estruturas'". Nas palavras do próprio Braudel (1990, p.14),

> para nós, historiadores, uma estrutura é, indubitavelmente, um agrupamento, uma arquitectura; mais ainda, uma realidade que o tempo demora imenso a desgastar e a transportar. Certas estruturas são dotadas de uma vida tão longa que se convertem em elementos estáveis de uma infinidade de gerações: obstruem a história, entorpecem-na e, portanto, determinam o seu decorrer. Outras, pelo contrário, desintegram-se mais rapidamente. Mas todas elas

---

33 Para saber mais sobre as diversas formas que este conceito tem sido utilizado, ver François Dosse (1994).

34 "As estruturas referem-se ao mesmo tempo às permanências econômicas, ou, mais exatamente, àquilo que muda com lentidão, e às proporções entre fenômenos econômicos" (Bouvier, 1976, p.143-4).

35 "O tempo das estruturas não tem o mesmo ritmo que o tempo da história na escala humana, ele pertence à longa duração". A regularidade ganha, portanto, mais destaque (Dosse, 1992, p.233).

36 "Um dos incidentes essenciais dessa orientação do discurso dos Annales para o econômico, para a vida material e para a geografia, é a lentidão da duração. O tempo breve dos regimes e dos reinos foi substituído pelo tempo longo. O historiador tende a privilegiar aquilo que dura, aquilo que se repete para poder estabelecer os ciclos longos, as tendências seculares" (Dosse, 1992, p.82).

constituem, ao mesmo tempo, apoios e obstáculos, apresentam--se como limites (envolventes, no sentido matemático) dos quais o homem e as suas experiências não se podem emancipar.

No outro extremo, existe a história do curto prazo. Essa é muito mais dinâmica, entende a mudança com mais facilidade. Para Braudel (ibidem, p.10), esse tipo de temporalidade é explosivo: "faz tanto fumo que enche a consciência dos contemporâneos; mas dura um momento apenas, apenas se vê a sua chama". O tempo breve, o tempo do dia-a-dia, dos indivíduos, do cotidiano, das paixões, é o tempo, segundo Braudel (ibidem), "das nossas rápidas tomadas de consciência; o tempo, por excelência, do cronista, do jornalista", afirma. Nesse nível temporal, o passado é a conjunção de infinitos pequenos fatos como esses.[37]

Popper reconhece a diferença entre esses dois tempos históricos. O primeiro, de longo prazo, é mais difícil de ser controlado. Falando sobre previsão, esse autor denomina esse tipo de temporalidade como "profecia", ou seja, o que se extrai desse nível é algo determinado e não importa o que os homens façam, não deixará de ser. O segundo tipo, acontecimentos de curto prazo, recebem características diferentes. No campo da previsão, esse tipo é denominado "tecnológico", mais no nível do curto prazo e mais próximo do alcance da ação humana. Portanto, previsões nesse nível tornam-se mais difíceis. A esse respeito Popper (1980, p.32) afirma que, dentro das teses defendidas pelos historiadores naturalistas, as "previsões a curto prazo, em ciência social, são afetadas por grandes falhas. A falta de exatidão as atinge consideravelmente, pois, em razão de sua própria natureza, só podem referir-se a minúcias, a traços menores da vida social, de vez que são restritas a breves períodos".

37 É importante destacar que este autor tem uma visão crítica sobre a concentração de esforços analíticos neste nível temporal, chamando estes acontecimentos por vezes de "medíocres". Para ele, "A Ciência Social tem horror ao acontecimento. Não sem razão: o tempo breve é a mais caprichosa, a mais enganadora das durações" (Braudel, 1990, p.11).

Quadro 1 – Dois tipos ideais de métodos que trabalham com a especificidade histórica

Métodos estruturais	Métodos dinâmicos
– Reconhecimento da especificidade histórica – Ênfase nas análises estruturais – O ciclo temporal geralmente é longo (longo prazo) – As instituições são mais estáticas, difíceis de mudar – Os indivíduos ou grupos de pressão ganham menos destaque – Melhor explicação da continuidade (*status quo*)	– Reconhecimento da especificidade histórica – Ênfase nas análises conjunturais ou factuais – A temporalidade geralmente é de curto (médio ou curto prazo) – As instituições mudam com mais facilidade – Os indivíduos ou grupos ganham mais destaque – Melhor explicação da mudança

O grande desafio parece ser a conjunção desses dois movimentos históricos: o de longa e o de curta duração ou, dentro da terminologia empregada neste livro, estrutura e dinâmica. Os institucionalistas deparam com uma grande dificuldade de entrosar esses dois movimentos. Esse problema remete a outro, já bastante conhecido e debatido nas relações internacionais: o problema estrutura-agente,[38] como já se referiu no capítulo precedente. Em suma, o Institucionalismo Histórico, embora teoricamente nos tenha aproximado de uma solução para esse problema, metodologicamente não propôs algo minimamente coerente. Para fins didáticos, o quadro 1 faz duas tipificações ideais dentro das escolas que trabalham com a conjunção entre teoria e história. Vale, contudo, fazer a ressalva padrão de todo processo de tipificação: a maioria dos autores não pode ser classificada integralmente em um desses

38 Wendt (1987, p.337-8) assim define esse problema: "o problema agente--estrutura tem suas origens em dois truísmos sobre a vida social que estão na base da maioria das investigação científica sociais: 1) os seres humanos e suas organizações são atores cujas ações têm o propósito de ajudar a reproduzir ou transformar a sociedade em que vivem, e 2) a sociedade é composta de relações sociais, que estruturam as interações entre esses atores propositais. Em conjunto, estes truísmos sugerem que agentes humanos e as estruturas sociais são, de uma forma ou de outra, teoricamente interdependentes ou entidades de mútua implicação" (ibidem).

grupos. Essa tipificação não tem, contudo, a função de rotular autores, mas agrupar ideias para facilitar a busca por um método para as análises de mudança institucional.

As teorias da mudança

Até aqui, notou-se que isolar teoria da história e vice-versa produz métodos limitados. Discorreu-se também sobre algumas tentativas de aproximação desses dois procedimentos e, no tópico anterior, percebeu-se que não existe consenso entre os autores que trabalham com esse tipo de junção. As diferenças dos dois tipos ideais metodológicos mencionados (métodos estruturais e métodos dinâmicos) deixam ainda incerto qual o melhor procedimento a ser utilizado pelo Institucionalismo Histórico.

As teorias da mudança, com maior fôlego na sociologia, apontam para um caminho interessante produzindo muitos esforços metodológicos que buscam atacar diretamente esse problema, ou seja, a conjunção entre longo e curto prazos. Aqui serão trabalhados somente dois deles: o "método das tendências" e o "método das leis condicionais".

Quanto ao método das tendências, a análise deve ser conduzida por meio de uma descrição cronológica, portanto histórica, na tentativa de demonstrar a existência de tendências (*trends*) que perduram e, logo, se tornam quase irreversíveis. Essas tendências são importantes vetores explicativos da inércia institucional (tanto da continuidade como da mudança) e se aplicam a todos os tempos históricos, tanto o longo quanto o curto, como atesta Boudon (1984, p.22): "Estatisticamente falando, após eliminarem-se de uma série cronológicos ciclos de todas as durações, permanece uma tendência". Freymond (2000, p.439) resume bem os procedimentos desse método:

> A história, com efeito, não se deixará destrinchar facilmente. Ela nos informa e forma nosso julgamento à medida que nos damos ao trabalho de abraçá-la em sua dinâmica e em sua continuidade. O que nos preocupa, quando procuramos compreender a evolução

> das sociedades e avaliar dados como a geografia das fronteiras, os povoamentos, a demografia, os recursos, as estruturas econômicas e mesmo sociais, são as tendências, as cadências ou, mais precisamente, as mudanças de cadência. [...] O que nos interessa é a identificação dos vetores, quer se trate de motivações individuais ou de mentalidade coletiva, de impulsos contínuos ou de emoções momentâneas, de tensões latentes, de "contradições em repouso" ou de engrenagens em movimento.

O segundo método dessa perspectiva que merece destaque é o "método das leis condicionais". Aqui se busca encontrar algumas causalidades que, embora não pretendam atingir a universalidade, são gerais dentro de um "espaço de validade". Esse espaço "transcende o quadro do processo datado e localizado que a inspirou" e demonstra certa "ambição de generalidade", como diz Boudon (1984, p.29). Em outras palavras, se existe repetição de condição, a probabilidade de existência de repetição, seja em qual tempo for (longo ou curto), é maior. A variável independente (ou seja, a condição) não é única, e sim um sistema de variáveis. Contudo, como as variáveis condicionais, por serem múltiplas, são mais difíceis de mudar, tal método parece se aplicar melhor às análises de longo prazo.

Esses dois métodos são interessantes por trabalhar de maneira razoável dois problemas levantados até aqui: a especificidade histórica e as dificuldades de conjunção entre longo e curto prazo, além de aparentemente solucionar o problema estrutura-agente. Mas é interessante notar que assim fazem sem deixar de refletir os já mencionados problemas do ajuntamento entre teoria e história. Portanto, ao que tudo indica, quando se fecha uma lacuna, abre-se outra. O debate entre Nisbet e Lenski é ilustrativo nesse sentido. Segundo Boudon (1984), Nisbet defendia que "as teorias da mudança social e a própria noção de mudança social afirmam a existência de uma orientação de pesquisa e de reflexão original em relação à História", e conclui afirmando que "a história existe enquanto disciplina legítima, mas não as teorias da mudança social" (ibidem, p.16). Já Lenski, portador de uma visão evolutiva da história, afirmava que "os caminhos são variados, o objetivo é pouco preciso, mas o rumo

[da história] mantém-se perceptível, ainda que não se possa definir com a exactidão do grau de longitude". Boudon (1984, p.18) afirma que, na visão de Lenski, tem-se uma "existência incontestável de mudanças parciais orientadas" e, portanto, defende "a legitimidade de uma teoria da mudança social distinta da história" bem como "a existência de proposições cuja validade não é limitada por um contexto espaço-temporal determinado, mas tem um alcance mais geral" (ibidem, p.22). Nisbet desconsidera a regularidade na mudança social, Lenski reconhece sua existência.

Encerra-se, pois, esse tópico, voltando ao primeiro, ou seja, a divisão entre Ciência Ideográfica e Nomotética. Enquanto Nisbet claramente se aproxima do primeiro grupo, Lenski aproxima-se do segundo. A dificuldade de encontrar um método para trabalhar o Institucionalismo Histórico parece ser um dos motivos que contribuem para fazer do individualismo um método tão tentador, especialmente em assuntos relacionados ao comércio, mesmo que para isso sejam desconsideradas variáveis tão importantes para a compreensão da realidade, excluindo, por exemplo, todas as variáveis cognitivas e substituindo-as por elementos objetivos, além de ignorar a especificidade histórica.

Em busca de um método teórico-histórico para a análise institucional

Expôs-se que existem vários esforços, tanto na sociologia como na história e na economia, de solucionar os problemas da especificidade histórica. Nesta parte da análise, procurar-se-á elencar as principais características metodológicas necessárias para o presente estudo: a análise do Institucionalismo Histórico, com ênfase nas instituições de comércio nos Estados Unidos em perspectiva dinâmica. A figura 2 faz uma revisão simples do debate realizado até aqui. Buscar-se-á, neste último tópico, caminhar próximo aos métodos históricos teóricos que lidam com os vários ciclos, como as teorias da mudança.
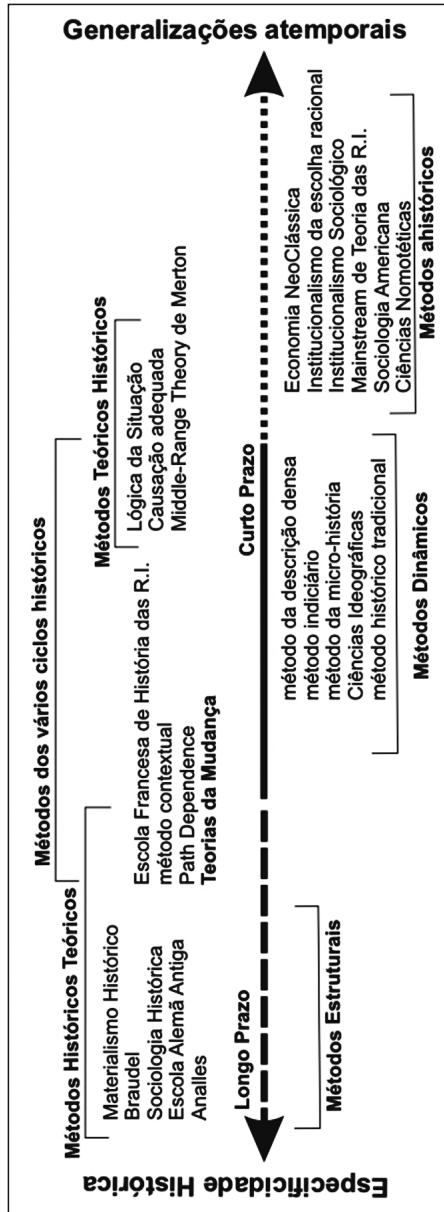
Figura 2 – Entre a generalização a-histórica e a especificidade histórica numa síntese metodológica

Um dos principais problemas do Institucionalismo Histórico, como visto, é a utilização da história como uma abordagem sem um método claramente definido. Pode-se correr o risco, por exemplo, de cair na descrição. Como, portanto, utilizar a história como método sem cair no que aqui se convencionou chamar de métodos dinâmicos, atribuindo voluntarismo extremado aos agentes? Utilizar a história como um método explicativo, e não como pressuposto teórico, permite olhar para o passado com alguns instrumentos analíticos (ou teorias). Tampouco isso quer dizer que esses instrumentos analíticos devam ter precedência. O que se busca aqui é um meio termo entre a teoria e a história. Reconhecer isso faz que a história ganhe novos ares que não a mera narrativa.

Um método para o Institucionalismo Histórico tem, portanto, que lidar com três questões básicas. A primeira delas já foi largamente debatida no capítulo anterior. Trata-se do ajustamento entre ideias (variáveis cognitivas) e benefícios materiais (variáveis objetivas). Como percebido, o método histórico permite-nos visualizar esses dois tipos de variáveis ao mesmo tempo, diferentemente da escola sociológica das instituições, que enfatiza as variáveis cognitivas, e a escola da escolha-racional, que enfatiza as variáveis duras, ambas aqui definidas nos moldes do capítulo 1.

Em segundo lugar, um método para o Institucionalismo Histórico deve lidar com a questão da especificidade histórica e buscar solucionar seus atritos com a regularidade, tema esse já discutido no presente capítulo. Notou-se que os métodos históricos teóricos deram importantes passos nesse sentido. Deve-se destacar que esses métodos lidam com a especificidade histórica sem ignorar os pressupostos teóricos. Contudo, esses pressupostos não devem ter a ambição de universalidade.

Em terceiro lugar, um método para o Institucionalismo Histórico deve lidar com os atritos entre os enfoques estruturais, de longo prazo, portanto com menos movimento, e os enfoques dinâmicos, de curto prazo, logo com menos continuidades. Visualizou-se que as "teorias históricas" não lidam tão bem com a relação entre longo e curto prazos quanto as "teorias da mudança", mas estas últimas

assim o fazem voltando ao problema original que as "teorias históricas" buscam solucionar: a relação entre especificidade e regularidade, como exposto pelo debate realizado entre Nisbet e Lenski (ver Boudon, 1984).

Para propor um meio termo entre métodos históricos teóricos e as teorias da mudança, acredita-se que os seguintes itens devam ser contemplados: (1) tempo não progressivo; a especificidade em seus dois níveis, o (2) espacial e o (3) temporal; (4) as forças da mudança e (5) as limitações das mudanças.

Um método para o Institucionalismo Histórico deve ser linear. Um evento pode ou não se repetir. Isso não significa que existam preconceitos com relação à regularidade, mas esses eventos podem ou não serem regulares. Por não progressivo (ou não funcional)[39] quer-se evitar "algumas tentações no sentido de negligenciar a mudança social, os conflitos sociais e as motivações individuais" (Burke, 1980, p.45). Essa abordagem costuma suprimir e negar que a principal preocupação da sociologia histórica é explicar a relação entre ação social e estrutura social como uma relação de duas vias (Abrams, 1982, p.5-6), ou seja, atribuindo papel tanto ao holismo quanto aos agentes. Assim, procura-se aproximar das intenções de Abrams (1982, p.7) quando ele destaca que "somos forçados a reconhecer aqui que não é a estrutura social como um mundo atemporal de fatos ou ações sociais como um mundo atemporal de significados, mas a história que é a matéria de estudo própria da sociologia". Não há, portanto, por que atribuir às instituições uma "função positiva, sem custos (ou 'disfunções')", e nem se deve "partir do princípio de que uma dada instituição é indispensável ao desempenho de uma determinada função", como ressalta Peter Burke (1980, p.45).

39 Pretende-se, com isso, distanciar-se da noção de História de Burgess. Para esse autor a história é "a realização progressiva dos ideais do espírito humano em todas as formas objetivas de sua manifestação, na tradição, língua e literatura, nos costumes, maneiras, leis e instituições, e na opinião e crença. A História, na escrita, é o registro verdadeiro e fiel dessas revelações progressivas da razão humana, uma vez que marca a linha e estágios de avanço feito pela raça humana em direção a sua perfeição última" (1897, p.403).

Outro ponto que não pode ser ignorado é a especificidade espacial. Cada localidade tem instituições formais e informais específicas e, portanto, um arranjo pode não produzir resultados semelhantes em territórios diferentes. Em outras palavras, a transposição espacial de um modelo institucional não deve produzir resultados igualitários sem considerar as características únicas de cada localidade. Hodgson (2001, p.32), por exemplo, parece concordar quando se refere à política livre-cambista norte-americana:

> Uma versão particular desta ideologia de livre mercado é assumir que o conjunto de instituições no capitalismo norte-americano é o ideal. Quando as economias em outros lugares experimentam recessão, como no Japão e na Ásia Oriental, é então diagnosticado que a razão para esse desempenho abaixo do ideal se refere ao fato de as instituições livres e econômicamente competitivas do capitalismo americano não terem sido adequadamente replicadas nessas economias. Novamente, o argumento ignora as instituições específicas e estruturas envolvidas.

A especificidade temporal também deve estar no seio de qualquer análise do Institucionalismo Histórico. Um tipo de preferência institucional pode ser único, pode existir de maneira nunca vista, numa situação específica, e depois nunca mais tornar a ser. A ação dos agentes também deve obedecer a esse mesmo princípio: a racionalidade deixa de ser dada de maneira exógena: "o agente é objeto de um processo evolutivo, e não poderia ser entendido como fixo ou dado" (Hodgson, 2001, p.143). A racionalidade do agente é moldada pelas instituições contextuais, mas também considera a subjetividade de cada agente que pode, muitas vezes, agir de maneiras divergentes do que as tendências previstas pelas instituições. A conjunção entre instituições contextuais e variáveis subjetivas dos agentes deve se dar, portanto, incorporando a especificidade ao método. Tal abordagem nos ajudaria a considerar outro ponto importante, até aqui não mencionado com detalhes: permite-nos abarcar a desigualdade, atribuindo peso desigual aos atores com

base não em um princípio atemporal qualquer, mas num contexto institucional específico.[40]

Outro ponto que não pode ser ignorado é a dinamismo metodológico. Deve-se atribuir um espaço importante para as forças que iniciam a mudança. Uma força, conforme Duroselle (2002, p.163), "existe, porém isso não pode ser visto; sentem-se apenas seus efeitos". Popper (1980, p.34) também reconhece a importância das forças quando diz que "de modo análogo, o historicismo exige o reconhecimento da importância básica das forças históricas, sejam espirituais ou materiais, como, por exemplo, ideias religiosas, convicções éticas ou interesses econômicos". Existem, portanto, múltiplas forças que contribuem para a mudança institucional. Nenhuma delas age de maneira isolada e o mais comum é haver um grupo de forças atuando ao mesmo tempo. As principais forças são estas:

1) *Contradição interna.* As instituições mudam como fruto de conflitos existentes dentro das próprias instituições. Segundo Clemens & Cook (1999, p.449), "a mudança é determinada pelo caráter de acordos prévios, especificamente por suas contradições internas [...] E, como o capitalismo, as instituições podem produzir seus próprios coveiros". Ainda nesse sentido, Seo & Creed (2002, p.202) afirmam que

> construções sociais em curso produzem um conjunto complexo de contradições, continuamente gerando tensões e conflitos dentro e entre sistemas sociais, o que pode, em algumas circunstâncias, formar consciências e ações que mudam a presente ordem.

Para esses autores, quatro contradições têm impactos importantes na mudança institucional: "(1) Legitimidade que mina a inefi-

40 Pierson (2004, p.2-3) chama nossa atenção para esse tema: "a literatura argumenta que 'os diretores' do Congresso têm importantes recursos políticos para garantir que seus 'agentes' obedecem claramente suas preferências. No entanto, Carpenter persuasivamente demonstra como essas análises subestimam substancialmente o potencial de autonomia burocrática porque adotam uma abordagem transversal para estudar o que deve ser entendida como uma cadeia causal de longo prazo".

ciência funcional, (2) adaptação que mina a capacidade de adaptação, (3) conformidade intrainstitutional que cria incompatibilidades interinstitucionais, e (4) isomorfismo que conflita com interesses divergentes" (ibidem, p.226).

2) *Choque externo*. Aqui as instituições mudam como reflexo de choque externos. As mudanças importantes são exógenas e as instituições apenas refletem seus efeitos. Segundo Clemens & Cook (1999, p.443), "mudança é mais facilmente entendida como o produto de algum tipo de choque exógeno que perturba uma ordem estabelecida" (ver Krasner, 1984; Steinmo et al., 1992). Hermann (1990, p.12), embora seu foco seja a política externa, ajuda nesse ponto. Segundo esse autor, "choques externos são fontes de mudança da política externa que resultam de eventos internacionais dramáticos". Ele afirma também que os choques externos "são grandes eventos em termos de visibilidade e impacto imediato sobre o ator. Eles não podem ser ignorados, e podem desencadear mudanças significativas de política externa" (ibidem).

3) *Crise*. Ainda relacionado com o item anterior, mas talvez em menor escala, um dos principais eventos motivadores para a mudança é a crise, tanto econômica quanto social e política. Segundo Campbell (2002, p.23), "mudanças ocorrem quando os formuladores de políticas se vêem confrontados com dificuldades político-econômicas incomuns para as quais o paradigma atual não oferece soluções claras". Krasner (1984, p.234) afirma que "a mudança institucional é ocasional e dramática ao invés de contínua e incremental. Momentos de crise tem importância central". John Ikenberry (1993, p.59) argumenta que "a mudança tem alta probabilidade de ser episódica e ocorre em momentos de crise (guerra ou depressão), quando as instituições existentes quebram ou entram em descrédito, e quando surgem lutas em torno das regras básicas do jogo".[41] Ikenberry (ibidem) também reconhece a especificidade dos momentos de crise. Segundo ele,

41 Vale a pena citar o trabalho de Gasiorowski (1995, p.884). Segundo esse autor, "crises econômicas podem minar a legitimidade não só dos regimes democrá-

> mudanças em momentos de crise, como o fim de uma grande guerra, estruturas de poder e interesses importam – assim como sempre fazem. Mas nestes momentos decisivos, as incertezas sobre as estruturas de poder e a insatisfação com as definições de interesses passadas ou atuais fornecem aberturas para reformulações.

Ainda discorrendo sobre o mesmo assunto, o autor afirma que "momentos históricos específicos podem oferecer oportunidades de formar decisivamente a concepção de um governo sobre o interesse nacional a grupos com novas abordagens políticas e filosofias" (ibidem, p.60).

4) *Condição material*. Aqui a mudança ocorre baseada em alterações na materialidade. A variação de preços, por exemplo, pode redesenhar a distribuição dos benefícios econômicos, fornecendo assim o impulso necessário para a mudança. O argumento de Frieden & Rogowski (1996, p.42) é um exemplo disso. Para eles, quanto mais oportunidades existirem no comércio internacional, maior será o incentivo para a liberalização – incluindo aqueles países mais fechados para a economia mundial. Se necessário, mudanças institucionais serão fomentadas no sentido de facilitar esta inserção e a liberalização, concluem. Também nesse sentido, Douglas North (1971, p.122) pontua que

> nosso modelo baseia-se na maximização do lucro, no qual a rentabilidade privada dos grupos de interesse é a força orientadora das mudanças institucionais; o modelo também assume que as pessoas possuem as informações necessárias para agir "racionalmente", desde que ele seja lucrativo para elas agirem desta maneira.

Becker (1983, p.371), por exemplo, afirma que a abordagem econômica do comportamento político pressupõem que as escolhas

---

ticos, mas também de regimes autoritários, desencadeando rupturas democráticas ou mudanças de regimes".

políticas são determinadas pelos esforços dos atores no sentido de promover seus próprios interesses.[42]

5) *Ideias*. Aqui as instituições mudam como resposta a uma nova interpretação das circunstâncias. Geralmente essa nova interpretação (ou ideias) é criada por comunidades epistêmicas. Estas são definidas por Zampetti (2006, p.14) como redes de profissionais com reconhecida experiência e competência numa determinada área, possuidores de reivindicações políticas relevantes e amparados pelos argumentos de autoridade. Por meio de ação e influencia em políticas públicas, universidades e mídia, entre outros, possuem um papel fundamental na mudança institucional. Segundo Goldstein & Keohane (1993), ideias podem ser definidas como "*causal beliefs*", "*principled beliefs*" ou "*world views*" portadas por indivíduos, e são compartilhadas com outros. Segundo esses autores, em alguns casos, principalmente quando as informações são confusas ou incompletas, as ideias podem servir como mapa que colabora para a definição do próprio interesse de um ator (ver Jacobsen, 1995; Woods, 1995; Legro, 2000; Cambpell, 2002; Lieberman, 2002; Parsons, 2002).

Além dessas cinco forças, existem outras duas. Embora essas não sejam foco do debate aqui realizado, vale mencioná-las pois são reconhecidas pela literatura institucionalista. São estas:

6) *Aprendizado*. Aqui as instituições mudam com o tempo impulsionadas por um processo de aprendizagem. Segundo Mantzavinos et al. (2004, p.75), "a capacidade de aprender é a principal razão para a plasticidade observada no comportamento humano, e a interação de aprendizagem dos indivíduos origina mudanças na sociedade, na política, na economia e nas organizações" e, por isso, esse vetor não pode ser ignorado. Já segundo Eder (2001, p.23),

42 E esses interesses são sempre diretamente relacionados à condição material. "Os indivíduos pertencem a determinados grupos definidos por profissão, ocupação, renda, geografia, idade e outras características e usam sua influência política para melhorar o bem-estar de seus membros" (Becker, 1983, p.372).

"em situações de incerteza, as pessoas, organizações e instituições têm que reorganizar suas regras". Nesse sentido, a mudança institucional é uma reação natural à incerteza, pois nessas situações faz-se necessário "o aprendizado de novas regras e a produção de novas certezas por meio de novas regras de comunicar evidência sobre o mundo ao redor". Salant (1989, p.29) afirma que as mudanças que ocorrem se baseiam em um processo de aprendizagem ou adaptação.[43]

7) *Legitimidade*. A legitimidade é o que sedimenta as instituições com cognição, ideias e percepções de mundo. Segundo Stillman (1974, p.39), "um governo é legítimo se e somente se os resultados da produção governamentais forem compatíveis com os valores da sociedade". Parafraseando o autor, uma instituição é legítima se, e apenas se, os resultados das decisões institucionais forem compatíveis com o padrão de valores da sociedade. Contudo, esse conceito é palco de muito debate.[44] O que nos importa dizer aqui é que a

43 Um problema inerente dessa abordagem é que ela não explica por que ideias existentes por muito tempo assumem a liderança na hierarquia das ideias, nem por que circunstâncias diferentes geram soluções diferentes (Woods, 1995, p.168).

44 Existe um grande debate em torno da "legitimidade" como conceito. Como nos informa Lucio Levi, (1995, p.675), "na linguagem comum, o termo Legitimidade possui dois significados, um genérico e um específico. No seu significado genérico, Legitimidade tem, aproximadamente, o sentido de justiça ou de racionalidade (fala-se na Legitimidade de uma decisão, de uma atitude, etc.). É na linguagem política que aparece o significado específico. Neste contexto, o Estado é o ente a que mais se refere o conceito de Legitimidade". Neste livro caminharemos mais próximos da primeira definição mencionada por Levi, relacionado à percepção de justiça. Contudo, a segunda definição também nos é útil, pois a ilegitimidade (e as variáveis cognitivas possuem papel importante na determinação disso) de um governo é um importante fator para a mudança do *status quo* para outra condição considerada legítima. Gibson (1989, p.470) nos é útil neste sentido. Segundo este autor, "decisões impopulares por instituições consideradas legítimas são mais propensas a serem aceitas do que aquelas feitas pelas instituições políticas de menor legitimidade". O autor também afirma que "o cumprimento da lei pelos cidadãos e a aceitação de novas políticas governamentais não se baseiam apenas em recompensas e considerações de punição, mas também em juízos sobre a justiça das regras e

legitimidade, não importando sua condição, é um importante vetor para a mudança institucional, pois "as instituições que são percebidas como justas [*fairness*] em suas decisões são mais eficazes na geração de obediência do que as instituições consideradas injustas" (Gibson, 1989, p.472). Quando as instituições deixam de representar o sistema de valores no qual estão inseridas, passa a haver um descompasso entre as instituições e a sociedade. O resultado disso é a perda de legitimidade institucional, podendo acarretar tanto a extinção das instituições já não mais legítimas quanto a mudança como tentativa de readequação ao que é considerado justo. Em outras palavras, as instituições são criadas ou mudam não por variações na materialidade, como pretendem provar os teóricos da escolha-racional, mas por variações de legitimidade.

Essas forças nunca atuam isoladamente, como a escola da escolha-racional parece concordar. Além disso, essas forças parecem gerar tipos de mudança com intensidades diferentes. Embora seu foco seja a política governamental, Charles Hermann (1990) é útil nesse ponto ao analisar a formação e modificação mediante basicamente três níveis de alterações: 1) *modificações quantitativas*: seriam "ajustes" pontuais que não alteram de forma significativa as instituições; 2) *modificações dos objetivos e programas*: essas estão concentradas em alterações qualitativas das instituições já existentes. 3) Por último, estariam as *alterações fundamentais*: são extremamente densas e interferem diretamente no comportamento institucional de um determinado Estado. Assim, os itens levantados até aqui, embora contribuam para a mudança de maneira semelhante, variam na intensidade, como pode ser visualizado no quadro 2. Entretanto, com exceção da relação entre choque externo e alterações

---

das políticas e nos processos de formulação de tais políticas" (ibidem, p.471). A legitimidade também pode ter uma conotação situacional ou valorativa. Levi (1995, p.678) também é útil aqui ao afirmar que "o termo Legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social. A situação a que o termo se refere é a aceitação do Estado por um segmento relevante da população; o valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes".

fundamentais, não há consenso na literatura sobre as intensidades de cada força. Vale destacar também a proximidade entre as forças "crise", "choque externo" e "condição material".

Outro ponto vital para qualquer método do Institucionalismo Histórico deve ser o reconhecimento de que toda a mudança é limitada por instituições estruturais, de longo prazo, como já discutido. Embora as forças da mudança possam exercer peso enorme para a dinâmica institucional, elas mudam dentro de um limite estrutural, caracterizado por outras instituições, de existência prévia, que mudam mais lentamente. Essas instituições somente serão identificadas por meio da análise histórica. As instituições são, portanto, demandantes e demandas: as primeiras são mais longas, e geralmente difíceis de mudar; as segundas são mais curtas, e essas são demandadas, mais fáceis de mudar. Em suma, somos criadores e criaturas, construtores e prisioneiros; ou seja, vivemos num mundo que construímos e que, ao mesmo tempo, nos constrange. "A mudança é estruturada e as estruturas mudam" (Burke, 1980, p.9). A abordagem histórica é a melhor maneira de tratar essa relação em duas vias. "Quando nos referimos aos dois lados da sociedade", afirma Abrams (1982, p.2), "estamos nos referindo às formas com que, com o tempo, as ações tornam-se instituições e as instituições são, por sua vez, modificadas por ações". Em suma, como nos ensina Veblen (apud Hodgson, 2004, p.133), "os homens moldam suas circunstâncias assim como eles são moldados por elas".[45]

***

45 "Apesar de Veblen ter rejeitado explicações exclusivamente sistêmicas, ele não substituiu esta doutrina pelo individualismo metodológico o que o obrigaria a explicar os fenômenos socioeconômicos exclusivamente em termos individuais. Hence Veblen não negou que um ser humano é 'ser um social' ou 'um meio para a transmissão das leis sociais e mudanças'. Ele simplesmente rejeitou a tensão em torno da determinação social, e afirmou que o agente humano é 'também um indivíduo, atuando em sua própria vida'" (Hodgson, 2004, p.133).

A tipologia a seguir busca sintetizar essas cinco dimensões metodológicas que serão aqui consideradas. Divide-se em duas durações (longa e curta) e duas dimensões (legislativa e contextual). Instituições podem ser: força (terceiro quadrante), legislações (primeiro quadrante) e podem ser contexto (segundo quadrante) e também podem ser curtas (terceiro quadrante) ou longas (primeiro quadrante). Aqui vale retomar duas diferenciações que iniciamos no capítulo anterior. Entenderemos, aqui, como *instituições legislativas*, as instituições formais no âmbito do legislativo.

A dimensão contextual é holística, não é fruto da ação de algum agente isolado, e é composta tanto por forças de curto prazo (quarto quadrante) quanto por instituições de longo prazo (segundo quadrante). O contexto, além de condicionar as instituições legislativas e as forças da mudança institucionalizadas formalmente no legislativo (terceiro quadrante), é específico no tempo e no espaço. Tal constatação leva-nos a conclusões do tipo: (1) não se pode atribuir um mesmo resultado a fenômenos semelhantes mas em contextos diferentes; (2) não se pode atribuir resultados semelhantes em localidades diferentes que, consequentemente, possuem suas especificidades locais.

As forças são os motores da mudança e geralmente são curtas, muito embora possa haver forças de longo prazo, o que se aproxima do método das tendências, uma das vertentes da teoria da mudança. Nesta pesquisa, estas últimas serão ignoradas e as forças consideradas serão as de curto prazo. Isso não quer dizer que não haja constrangimentos no longo prazo, mas nesta análise essa função é assumida pelas instituições. As forças podem ser contextuais ou podem existir no Congresso, talvez influenciadas por forças protecionistas.[46] Já as instituições estruturais são as responsáveis pela continuidade e podem ser formais (no presente estudo de caso, dá-se ênfase às instituições legislativas) e informais.

46 Será dito mais sobre isso no próximo capítulo.

Quadro 2 – Tipologia histórica de variáveis da mudança institucional

	Instituições estruturais (longa duração)	**Forças da mudança (curta duração)**
Dimensão institucional formal legislativa	(1) Instituições legislativas formais e estruturais (de longa duração)	(3) Forças da mudança institucionalizadas formalmente no legislativo
Dimensão contextual (holismo)	(2) Instituições estruturais e contextuais	(4) Forças da mudança contextuais

A mudança institucional ocorre como fruto de demandas diversas (forças da mudança), mas que são limitadas e podem variar dentro de um padrão preestabelecido e difícil de mudar (instituições estruturantes). Em suma, as instituições podem sofrer variações das demandas, mas variam dentro de um certo limite que é demandante.

Esse tipologia busca conciliar os três eixos básicos citados no início deste capítulo e parece dar coerência metodológica para a condução deste livro que utilizará o Institucionalismo Histórico como abordagem:

(1) Pretende-se, com ele, considerar a especificidade histórica (por meio da dimensão contextual) sem, portanto, ignorar o papel da teoria e dos instrumentos analíticos (os quatro conceitos aqui criados são exemplos disso: "instituições estruturais", "forças da mudança", "instituições legislativas" e "contexto holístico"). Busca-se com isso considerar a especificidade temporal e espacial sem nos perdermos na infinitude de dados históricos.

(2) Pretende-se considerar tanto os movimentos de longo prazo quanto os de curto prazo. As forças são geralmente de curto prazo, enquanto as instituições estruturais são de longo. As instituições legislativas podem ser longas ou curtas e o contexto pode ser longo (quando materializado em instituições) ou curto (quando força). Mas instituições estruturais de curto prazo, se existirem, não parecem ter importância para esta pesquisa, além de fugirem da definição de estrutura empregada neste trabalho, deixando clara sua rela-

ção com movimentos de longo prazo. A relação entre as Instituições Estruturais e as Forças da mudança, tanto na dimensão legislativa quanto na dimensão contextual, lida com o problema dos diferentes tempos históricos.

(3) Pretende-se com essa "tipologia histórica de variáveis da mudança institucional" contemplar tanto as variáveis duras, como a condição material e as instituições legislativas, quanto as variáveis cognitivas, como as ideias e valores, entre outros. Como consequência disso, tanto análises qualitativas quanto quantitativas parecem trazer contribuições.

Vale destacar também que essa ferramenta analítica não atribui nenhuma funcionalidade à história. Não é linear nem cíclica, mas contextual, portanto específica. Não pode ser explicada nem pelo individualismo metodológico, por desconsiderar a autonomia das instituições e do contexto, nem pelo determinismo holístico, por desconsiderar as forças, que são, especialmente na dimensão legislativa, fruto de grupos de pressão (terceiro quadrante). No próximo capítulo, buscaremos empregar essa tipologia em nosso objeto de pesquisa.

Parte II

As especificidades norte-americanas e o desenvolvimento das instituições de *fair-trade* no Congresso

Todas as localidades e todos os tempos históricos possuem suas características singulares, e para os estudos que consideram as especificidades, é pela compreensão desses traços únicos que se obtém a construção de hipóteses com validade histórica. Portanto, faz-se necessário elaborar uma breve reflexão sobre as especificidades dos Estados Unidos. Esse tema, por si só, já daria uma pesquisa. Não se pretende dar aqui a profundidade que o assunto merece. Será feita apenas uma breve reflexão dos traços gerais que aparecem de maneira quase consensual na literatura.

As instituições de comércio dos Estados Unidos sofreram importantes variações de 1945 até 1988. Mudanças no sistema econômico internacional, somadas às forças de mudança conjunturais, bem como a maneira que as forças domésticas se equilibravam impactavam diretamente as instituições de comércio. Entretanto, nem todas as instituições mudam com facilidade, algumas permanecem intactas durante longos períodos. Por mudar lentamente e perdurar em contextos históricos tão diferentes, essas instituições aproximam-se do que aqui se define por instituições estruturais.

Na parte II deste livro, procurar-se-á refletir historicamente sobre o comércio dos Estados Unidos desde o pós-guerra até a década de 1980. Tal recuo histórico tem por objetivo identificar os

padrões institucionais, diferenciando instituições estruturais, que mudam mais lentamente, de forças da mudança, mais suscetíveis a alterações.

É possível identificar no período aqui analisado três padrões institucionais, conforme sustentado por Vigevani et al. (2007):* do pós-Segunda Guerra até meados da década de 1960, da década de 1970 até meados de 1980, e de 1979 até 1988. O primeiro padrão (do pós-Segunda Guerra até meados da década de 1960) é caracterizado por um posicionamento liberalizante em que se aceitavam perdas no cenário econômico para garantir benefícios no cenário político internacional. Assim, a manutenção da Aliança Atlântica e a aliança com o Japão tornaram a política comercial secundária no conjunto maior da política externa em razão da ênfase inicial da guerra fria em questões militares e estratégicas. No cenário doméstico norte-americano, o posicionamento internacionalista foi viabilizado politicamente pela situação econômica favorável, permitindo aos norte-americanos arcar com os custos advindos da liderança desse país no plano internacional, e por um arranjo institucional que esquivava o Congresso de demandas protecionistas.

O segundo padrão (da década de 1970 até meados de 1980) foi caracterizado por questionamentos da posição liberalizante norte-americana. Com o arrefecimento da guerra fria e a ascensão de novos polos industriais, especialmente o alemão e o japonês, estímulos para proteção tinham impacto direto no Congresso. Desse cenário, duas tendências merecem destaque: a primeira delas é que a política econômica e, mais especificamente, a política comercial deixavam de ser apenas instrumentos dos objetivos mais gerais de

* É importante dizer que grande parte da reflexão a seguir é fruto de pesquisa desenvolvida em conjunto com outros pesquisadores dentro do projeto temático "Reformas Liberalizantes e Países em Desenvolvimento" apoiado pela Fapesp e coordenado pelo Prof. Dr. Sebastião Velasco e Cruz. As descobertas e conclusões deste capítulo são frutos de um trabalho maior, do qual participaram pesquisadorescomo Tullo Vigevani, Thiago Lima, Gabriel Cepaluni e Marcelo Fernandes de Oliveira (ver Vigevani et al., 2007), a quem se deve grande parte das conclusões aqui realizadas.

política externa e ganhavam cada vez mais autonomia. A segunda, diretamente relacionada à primeira, fez que a perda de competitividade sofrida pelas indústrias norte-americanas intensificasse as demandas de grupos de interesses protecionistas, contribuindo para alterações importantes no *design* institucional norte-americano.

O terceiro padrão (de 1979 até 1988), foco desta pesquisa, foi caracterizado por uma nova concepção de política comercial, na qual se utilizavam medidas unilaterais por parte dos Estados Unidos contra os seus principais competidores econômicos. Há, contudo, uma tensão entre o desejo de acesso de grupos protecionistas ao processo de formulação de política comercial e os obstáculos impostos pelo Executivo pró-livre comércio. Em 1988, com a implantação do Omnibus Trade and Competitive Act, a "passividade norte-americana" cedeu lugar à necessidade de abertura de novos mercados por meio de medidas unilaterais.

3
Ascensão e queda do sistema antigo de comércio nos Estados Unidos: em busca de instituições estruturais

Do pós-Segunda Guerra em diante, os Estados Unidos lideraram a implantação de um sistema liberal de comércio em praticamente todo o sistema internacional, com especial destaque para os países ocidentais. Embora os princípios liberalizantes tenham sido criticados, tanto por parceiros comerciais dos Estados Unidos quanto no ambiente interno desse país, eles continuaram a materializar tal princípio de comércio em instituições legislativas e arranjos internacionais. Goldstein (1988, p.187) afirma que as críticas não foram suficientes para minar a trajetória liberalizante do comércio dos Estados Unidos: "O apoio ao liberalismo perdeu pouca força entre os decisores centrais americanos. O liberalismo ainda detém uma posição social não muito diferente ao de uma 'vaca sagrada' na comunidade política".

O livre-comércio começou a se institucionalizar nos Estados Unidos em 1934 após o fracasso da Smoot-Hawley tariff,[1] ratificada no dia 19 de junho de 1930, como forma de proteção às crises econômicas da década de 1930. Não existe consenso sobre as causas e os efeitos dessa lei para as relações comerciais dos Estados Unidos,

1 Para saber mais sobre a Smooth-Hawley, ver Irwin (1998).

mas parece haver fortes relações causais entre as elevações tarifárias que ocorreram no início da década de 1930 e a grande depressão (Frieden, 1996, p.48), como nos mostram os gráficos 1 e 2. Ao analisar esses dois gráficos, é possível identificar que as altas tarifas patrocinadas pela Smoot-Hawley tiveram impacto negativo no PNB norte-americano. Por esse motivo, alguns autores chegam a demonizar tal experiência institucional. Shoch (2001, p.4), por exemplo, afirma que "a lição persistente da desastrosa Smoot-Hawley Tariff Act de 1930 [é que] o protecionismo produz guerras comerciais, o colapso econômico e repúdio ao partido ao qual está associado". Na mesma linha, em artigo publicado por Abraham Berglund (1935), a relação entre o protecionismo e as dificuldades econômicas já estava clara: "É razoável, no entanto, assumir que os papéis desempenhados pelas altas barreiras tarifárias e outras restrições comerciais foram importantes e ainda atuam como um impedimento à recuperação do comércio".
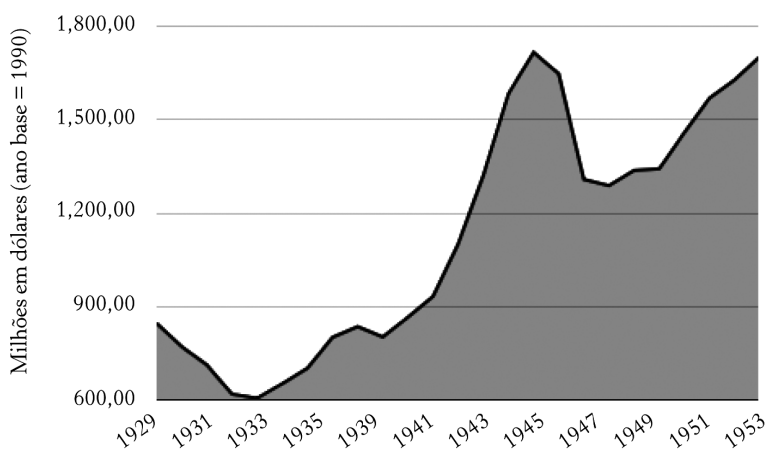
Gráfico 1 – PBN norte-americano, milhões de dólares (1929–1953)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Maddison (2008).
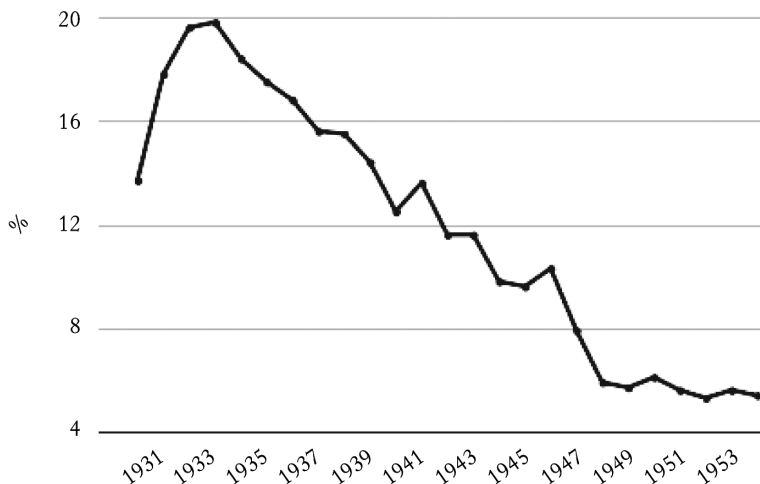
Gráfico 2 – Média *ad valorem* nas importações norte-americanas, %, (1930-1954)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Congressional Report (1955).

Como resposta a essas ideias que se tornavam dominantes, a ratificação do projeto de lei intitulado Reciprocal Trade Agreement Act,[2] em 1934, liderado pelo secretário de Estado Cordell Hull, já demonstrava o tom que os Estados Unidos adotariam logo após a Segunda Guerra Mundial. O Acordo de 1934 proporcionou a ascensão de um novo tipo de padrão institucional que minimizava as premissas nacionalistas e que seria intensificado no pós-Segunda Guerra, perdurando até 1988: a opção pela liberalização e a participação ativa do Executivo. A atitude de repúdio ao protecionismo era consensual no Congresso americano, e foi central nos acordos para a aprovação do Reciprocal Trade Agreements de 1934 (Berglund, 1935, p.415).

2 Para saber mais sobre o processo de ratificação do Reciprocal Trade Agreement Act (1934), ver Berglund (1935). Para saber mais sobre Cordell Hull e seu papel nas negociações desse projeto de lei, ver Dam (2004).

A abertura unilateral e o "sistema antigo"

Algumas razões históricas consolidaram tais padrões legislativos: (1) o contexto da Guerra Fria, (2) as ideias, (3) a superioridade do poder político e estratégico norte-americano; (4) a superioridade industrial e comercial dos Estados Unidos; e (5) as instituições internas. A relação desses fatores, alguns conjunturais e outros estruturais, criou um ambiente propício para a propagação do livre-comércio.

A compreensão da Guerra Fria é de extrema importância para entender as instituições de comércio dos Estados Unidos. A estratégia política empregada durante todo o conflito, com especial destaque para as décadas de 1950 e 1960, foi influenciada pela lógica da contenção,[3] enraizada na doutrina Truman, que determinava a política econômica, ainda que os custos econômicos fossem altos. "A verdadeira questão não é se podemos reduzir o nosso déficit, mas o quanto devemos reduzi-lo e como podemos fazer essa redução sem sacrificar as políticas que são vitais para a consecução dos nossos objetivos nacionais", dizia Gardner (1960, p.433). Em um artigo escrito por Raymond Vernon (1961) – um dos colaboradores na elaboração do Plano Marshall e formulador de estratégias para a reconstrução da infraestrutura e economia da Europa depois da Segunda Guerra Mundial, além de colaborador na formulação do FMI e do GATT – para a *Foreign Affairs*, essa ideia fica clara:

3 George Frost Kennan (1947), utilizando o cognome "Mr. X", escreveu um artigo intitulado "The Sources of Soviet Conduct" em 1947 que fora de extrema importância para a compreensão da Guerra Fria. Segundo esse autor, existia um antagonismo profundo entre o capitalismo e o socialismo enraizado nas instituições soviéticas. "Isto tem implicações profundas na conduta Russa como membro da sociedade internacional. Significa que nunca poderá haver por parte de Moscou qualquer movimento de comunidade sincero entre a União Soviética e outras potências consideradas capitalistas. Em Moscou, deve ser assumido invariavelmente que os objetivos do mundo capitalista são antagônicos ao Regime Soviético, e consequentemente aos interesses das pessoas em seu território. Se o governo soviético assinar ocasionalmente algum documento que demonstre o contrário, este fato deve ser entendido como uma manobra tática para combater o inimigo capitalista (que não possui nenhuma honra) [...]", conclui o autor (ibidem).

> Primeiro, precisamos restabelecer de forma inequívoca o fato de que há uma direção clara na nossa política de longo prazo – um compromisso de longo prazo em torno da redução contínua das barreiras do nosso comércio enquanto aceitarem os outros países desenvolvidos e tão rápido quanto permitirem os problemas de ajuste interno. [...] Se o presidente pode cortar as tarifas dos Estados Unidos consideravelmente, pode ser possível garantir por um tempo que os dois blocos comerciais rivais da Europa [...] também mantenham baixas suas barreiras comerciais.

Vernon entendia o protecionismo Europeu como uma fase de ajuste e transição. Essa seria a única participação do Estado para alcançar o *laissez-faire*, elaborando políticas de ajuste, protegendo alguns setores e dando tempo para adaptação, realocando aqueles que perderam empregos etc. Para atingir esse estágio, Vernon defendia a concessão pelo Congresso de uma autorização comercial para o presidente Kennedy, permitindo que esse reduzisse as tarifas em até 50%. Dentro dessa lógica, os Estados Unidos toleravam o protecionismo japonês e a discriminação contra seus produtos na Europa, uma vez que entendiam tais movimentos como políticas de ajustamento. Somando-se a isso, dentro da lógica da guerra fria, essa vantagem relativa dos aliados norte-americanos era desejada, buscando com isso conter o avanço soviético.

Mesmo com a coexistência pacífica e até o fim do conflito em 1989, o livre-comércio continua a ser defendido pelo Executivo pelos motivos aqui mencionados. As décadas de 1970 e 1980, como será visualizado a seguir, assistiram a um forte questionamento dessa política por grupos de pressão representados no Congresso, mas nem com isso a postura livre-cambista do Executivo mudou. Mesmo no cenário pós-guerra fria essa tendência permanece: agora, como principal potência do Sistema Internacional, a necessidade de manter a saúde do sistema de comércio mundial existe com intensidade parecida.

Quanto às ideias, no imediato pós-guerra, acreditava-se que o protecionismo fosse um dos principais motivos para os conflitos mundiais. Depois da grande depressão da década de 1930, por exemplo, o liberalismo dominou o debate político econômico nos prin-

cipais centros acadêmicos norte-americanos (Berglund, 1935). As causas da depressão e as causas da guerra foram relacionadas diretamente com as práticas mercantilistas adotadas na década de 1930 (Eichengreen, 2000). A reconstrução da Europa "seria impossível se os países voltassem a cometer os erros da década de 1930, cada um procurando vender o máximo e comprar o mínimo", aponta Aron (2002, p.567). Com isso, o liberalismo no pós-guerra ganhou um *status* "incontestável" e seria o principal remédio para evitar dois "grandes traumas" do século XX (Hobsbawm, 1995). Além disso, o crescimento "espetacular" no imediato pós-guerra fortaleceu essa ideia, colocando os Estados Unidos na liderança do Sistema Internacional.

Em suma, era preciso evitar práticas restritivas de comércio: "Pregar o evangelho do livre comércio em todo o mundo tornou-se o objetivo primordial da política econômica internacional dos Estados Unidos", indica Dryden (1995, p.6). Isso ficou claro em um dos discursos do presidente Kennedy quando ele afirmou que "Se quisermos trazer paz ao mundo [...] e evitar a Terceira Guerra Mundial [...] o esforço deve ser baseado principalmente na cooperação econômica" (apud Dryden, 1995, p.34). Para evitar a repetição desses "acontecimentos catastróficos", afirmava-se que não havia mais espaço para manter o isolacionismo da política externa norte-americana em relação à Europa. Era preciso um novo conjunto de propostas para o comércio internacional. Assim, os Estados Unidos passaram a liderar a construção de um regime de comércio liberal que teria como consequência a promoção da paz e um ambiente propício aos seus interesses (Goldstein & Keohane, 1993; O'Shea, 1993).

A posição que os Estados Unidos passaram a ocupar logo após a Segunda Guerra Mundial também merece destaque e é uma das principais especificidades históricas do país. Após 1945, com a Europa em reconstrução, esse país assumiu o papel de grande potência ocidental.[4] Tal superioridade do poder político e estratégico contri-

---

4 Esse ponto é de vital importância. A posição diferenciada ocupada pelos Estados Unidos gerava políticas bastante específicas, refletindo na política comercial desse país que passou a ser baseada em uma ideia predominante: o livre-comércio.

buiu para a intensificação das políticas liberalizantes. O regime de comércio livre tinha forte apoio interno (Destler, 1995, p.6), pois, num ambiente de Guerra Fria, o comércio era usado para conter avanços comunistas. "O que realmente importava, entretanto, foi que o comércio não estava no topo da lista de preocupações públicas. Assim, os líderes governamentais tinham espaço de manobra para pressionar as políticas que achavam necessárias" (ibidem). Ikenberry (2006, p.22) ajuda a entender isso. Segundo esse autor, embora tenham sido convidados pelos europeus, "os Estados Unidos eram claramente hegemônicos e utilizaram sua posição econômica e militar para a construção de uma ordem no pós-guerra".[5]

Em suma, diante do papel que os Estados Unidos visavam adotar no Sistema Internacional, o livre-comércio parecia ser a melhor opção, mesmo com os custos econômicos inerentes a tal decisão. As outras opções disponíveis restringiriam a liderança política dos Estados Unidos e por esse motivo não foram colocadas em prática. A partir dessa percepção, políticas multilaterais e bilaterais foram adotas. Conforme afirmaram Goldstein & Gowa (2002, p.155), "era do interesse do hegemon – isto é, um, estado muito poderoso – criar um regime de livre comércio, mesmo que tivesse de arcar com todo o custo. Não foi por acidente [...] que o livre comércio internacional coincidiu com a hegemonia dos Estados Unidos". Em outro trecho, os mesmos autores atestam que "quando a distribuição de poder é assimétrica e os mercados estão insatisfeitos com o mundo das teorias de comércio padrão, [...] abrir os mercados internacionais exige o comprometimento de estado desproporcionalmente poderoso em torno do livre-comércio" (ibidem, p.154). Embora tais políticas pudessem proporcionar altos custos para os Estados Unidos, esse país adotou essa postura para manter sua liderança

5 Esse parágrafo remete à discussão sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica, contestada por uns e endossada por outros (Gilpin, 1981; Keohane, 1989). Aceita-se a teoria como útil para explicar o período em tela. Além disso, ela possui uma importância endógena na medida em que os atores domésticos relevantes dão credibilidade a seus argumentos, aderindo-os ou refutando-os (Anderson, 1960; Gardner, 1960; Aubrey, 1961).

econômica e política: era preciso implantar o livre-comércio nos países aliados e, posteriormente, em todo o globo.

Quanto à superioridade econômica e industrial dos Estados Unidos, consequência direta das duas grandes guerras que aconteceram no seio da Europa, essa passou a ser sentida já nas discussões sobre o reordenamento econômico que ocorreram em Teerã (1943), Yalta (1945) e Potsdam (1945). O Plano Marshall, formulado de junho a setembro de 1947, é outra demonstração da superioridade econômica desse país.

A liderança econômica norte-americana, ainda que intensamente questionada e modificada nas décadas seguintes, teve significado na explicação das causas da continuidade do país em posição sistêmica central (Dobson & Marsh, 1994). O gráfico 3, baseado na série histórica de estatísticas compiladas por Maddison (2008), ajuda-nos a perceber a ascensão dos Estados Unidos, ultrapassando a Europa Ocidental em PNB no decorrer nas duas grandes guerras, distanciando-se consideravelmente nas primeiras décadas. Também aqui acreditava-se que a opção liberalizante criaria um caminho necessário para o contínuo crescimento do poder econômico norte-americano. À medida que os Estados Unidos cresciam, tais ideias ganhavam força.
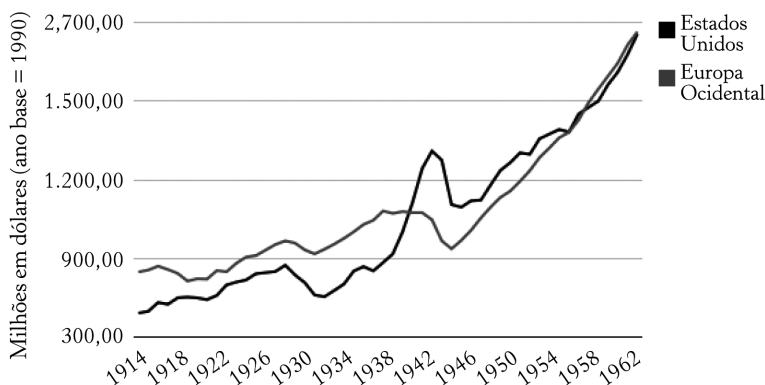
Gráfico 3 – PNB norte-americano e europeu, milhões de dólares (1914-1965)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Maddison (2008).

Além disso, a liberalização do pós-Segunda Guerra foi possível por causa do arranjo institucional existente nos Estados Unidos naquela época. Esse arranjo era constituído por contrapesos antiprotecionistas, peças fundamentais para o que aqui se denomina como "sistema antigo de comércio", basicamente impulsionados pela prosperidade econômica dos Estados Unidos, bem como sua nova posição preponderante no sistema internacional. Esses contrapesos entraram em vigor no imediato pós-Segunda Guerra e favoreceram a manutenção de diretrizes liberalizantes mesmo com mudanças nas preferências internas. Em outras palavras, o "sistema antigo" pode ser entendido como uma espécie de blindagem que protegia os congressistas das demandas protecionistas, abrindo caminho para políticas de abertura comercial. Em conjunto, o arranjo institucional tinha o efeito de minar grupos locais protecionistas, desestimulando esse paroquialismo em favor de uma política nacional liberalizante (Destler, 1995; Eckes Jr., 1999).

Segundo Destler (1995, p.8),

> Todos esses fatores – as "lições" de Smoot-Hawley, o imperativo da Guerra Fria, o predomínio econômico dos Estados Unidos e a prosperidade – contribuíram para a sustentação do crucial sistema político norte-americano de comércio: o fato de que as barreiras comerciais não eram fonte de conflito entre os partidos Republicano e Democrata durante o período pós-guerra.

Tal fato, é importante dizer, criou uma estrutura institucional que possibilitou a continuidade de políticas liberais independentemente do partido do presidente eleito. Esse é um dos pilares do sistema antigo.

O sistema antigo

O sistema antigo foi o arranjo institucional legislativo de comércio que vigorou nos Estados Unidos de 1945 até meados da década

de 1960. Era formado por contrapesos e válvulas de escape, permitindo a canalização por parte dos congressistas de demandas protecionistas, transferindo essa responsabilidade para a administração, ao mesmo tempo que argumentavam estar agindo no interesse do seu eleitorado. Era composto pelos seguintes contrapesos: (1) as negociações econômicas internacionais; (2) o papel preponderante do Executivo; (3) os Comitês Congressuais; (4) os remédios administrativos e *escape clause* e (5) o Trade Adjustment Assistence – TAA (ibidem).

(1) As negociações econômicas internacionais foram importantes para o processo de blindagem do Congresso norte-americano no período em questão. A necessidade de centralização das políticas tarifárias para aperfeiçoar os processos negociadores fez que o Congresso delegasse tais funções ao Executivo norte-americano. "A 'tarifa de negociação' foi um ingrediente essencial do sistema emergente de formulação de políticas comerciais dos Estados Unidos", ressalta Destler (ibidem, p.17). Após o fracasso da Carta de Havana, a assinatura de um Acordo Provisório em 1947 entre 23 países, entre eles os Estados Unidos, as tarifas e regras sobre o comércio internacional passaram a ser negociadas no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT),[6] contribuindo ainda mais para esse processo.

O GATT tinha como objetivo a abolição do uso de cotas no comércio internacional, assim como de restrições quantitativas ou quaisquer outras barreiras. Tais regras, além de internacionalizarem alguns princípios jurídicos tipicamente norte-americanos, corresponderam à aceitação internacional dos critérios liberais defendidos pelos Estados Unidos no período final da Segunda Guerra e nos anos seguintes (Abreu, 2001). Como resultado disso, o Congresso se sentia menos responsável pelos assuntos de Comércio e,

---

6 Depois de 1947, segundo Abreu (2001), o GATT tornou-se um órgão internacional, com sede em Genebra, fornecendo sistematicamente a base institucional para a consolidação de diversas rodadas de negociações multilaterais sobre comércio internacional.

consequentemente, o Executivo ampliou seu espaço de atuação na política comercial norte-americana.

(2) O papel preponderante do Executivo nos Estados Unidos, outro importante contrapeso do sistema antigo, começou a ser desenhado em 1934 com o Reciprocal Trade Agreement Act. Depois da implantação dessa lei, o Executivo norte-americano assumiu um novo papel, passando a ser responsável pela condução das políticas tarifárias. Embora pela constituição caiba ao Congresso regular o comércio exterior e ao presidente negociá-lo, ao delegar autoridade ao Executivo, esse ganha sinal verde para atuar tanto nacional quanto internacionalmente nas rodadas do GATT, embora o Congresso mantivesse papel importante ao determinar limites à ação do Executivo.

Em outras palavras, além de institucionalizar princípios que vigoram até hoje, como a Cláusula da Nação Mais Favorecida,[7] o que vale notar aqui é que o Trade Agreement Act de 1934 delegou poderes à administração que até então eram típicos do Congresso. Na parte III, Seção 350 desse projeto de lei, afirma-se que:

> com a finalidade de expandir mercados externos para os produtos dos Estados Unidos (como um meio de contribuir com a necessidade emergencial em torno da restauração do padrão de vida americano, superar o desemprego interno e a depressão econômica atual, aumentar o poder de compra do público americano, e estabelecer e manter um relacionamento mais adequado entre os vários ramos da agricultura, indústria, mineração e comércio dos Estados Unidos), o Presidente deve proclamar tais modificações dos direitos existentes e outras restrições à importação, ou tais restrições adicionais às importações, ou sua continuidade, por períodos mínimos, de costumes existentes ou tratamento especial de quaisquer artigos contem-

7 A cláusula de nação mais favorecida é o princípio jurídico internacional no qual um determinado país, ao conceder benefícios tarifários a um parceiro, deve estendê-lo para todos os demais parceiros. Contudo, existem exceções, como a criação de blocos regionais e o sistema geral de preferências.

> plados por acordos de comércio exterior, conforme for necessário ou apropriado realizar qualquer acordo de comércio exterior com o qual presidente tenha se comprometido. (The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)

Tal rearranjo na legislação de comércio nos Estados Unidos resultou em significativas reduções tarifárias, como se verificou no gráfico 2. Mas as inovações não pararam em 1934, ampliando ainda mais os poderes concedidos ao presidente nos anos seguintes. Nas décadas de 1970 e 1980, tal arranjo passou a ser questionado pelos setores prejudicados com a condução da política econômica dos Estados Unidos. Contudo, até 1988, o Executivo manteve um papel destacado, tornando-se um arranjo estrutural do sistema político norte-americano. A esse respeito, Destler (1995, p.17) afirma que

> Nas décadas seguintes, os presidentes utilizariam a autoridade em negociações tarifárias de forma mais ambiciosa – para negociar multilateralmente (após a Segunda Guerra Mundial) ou para negociar tarifas em geral ao invés de item por item (Rodada Kennedy). E na Lei de Comércio de 1974, o Congresso concederia nova autoridade para negociar acordos sobre distorções comerciais não-tarifárias, embora exigissem aprovação do Congresso. Sempre havia limites de tempo e de abrangência na negociação. No entanto, o Congresso continuou deslocando a pressão e responsabilidade em torno das políticas de comércio para o presidente.

(3) Outro contrapeso importante foi o fortalecimento dos comitês no Congresso norte-americano. Havia a necessidade de minimizar as responsabilidades individuais dos congressistas com sua base eleitoral: "Na medida do possível, leis e emendas de leis sobre produtos específicos tiveram que ser mantidos fora da Câmara e do Senado", afirma Destler (ibidem, p.27). Para implementar essas demandas, a Legislação norte-americana tornou os Ways and Means Committee na Câmara baixa e o Finance Committee no Senado os principais responsáveis pelas legislações de comércio nos

Estados Unidos. Quanto à importância desse ponto para a blindagem do Congresso em assuntos comerciais, Destler (ibidem, p.28) afirma que

> Foi necessário estabelecer comitês fortes. Felizmente, a política comercial era assunto da jurisdição de dois dos painéis mais poderosos do Congresso: O Comitê de Finanças do Senado e o Comitê da Câmara sobre Formas e Meios [Ways and Means]. Estes eram comitês fiscais e a jurisdição sobre comércio exterior derivou de suas funções originais em torno de questões de receita. A partir da década de 1930, o poder destes comitês foi reforçado por jurisdições sobre a Segurança Social. Como comitês de impostos, tinham ampla autoridade, vínculos estreitos com os interesses nacionais e reputação de serem pragmáticos, realistas, e um pouco conservadores. Ao contrário dos comitês de Relações Exteriores do Senado ou Assuntos Exteriores da Câmara, estavam satisfeitos com um sistema que delegava detalhes do comércio, e consideravam-se satisfeitos em considerar grandes legislações sobre autoridade comercial apenas uma vez em alguns anos.

Como será visto adiante, esses dois comitês concentraram as negociações do Trade Act de 1988. O Comitê de Ways and Means da Câmara e o de Finanças do Senado possuíam preponderância no debate doméstico sobre o comércio internacional justamente por lidarem com questões tarifárias. Como resultado, ao longo da década de 1960 e no começo de 1970 o número de projetos de lei introduzidos para instituir cotas ou maiores tarifas foi crescente. Entretanto, quase a totalidade desses projetos era bloqueada pelos comitês de Finanças e de Ways and Means que possuíam amplos poderes nesse período. Além disso, a legislação favorecia os presidentes desses comitês, aliados do presidente ou dos partidários da liberalização comercial.

Outro exemplo da importância de tais comitês foi o papel diferenciado que conseguiram adquirir nas negociações do GATT. Após o Trade Act de 1962, a última seção do capítulo 5, a 243,

reforça a representação do Congresso junto aos negociadores do Executivo, fazendo necessária a indicação de quatro delegados,

> dois membros (não do mesmo partido político) do Ways and Means e [...] dois membros (não do mesmo partido político) do comitê de Finanças deverão ser autorizados como membros da delegação dos Estados Unidos para tal negociação. (Trade Expansion Act, 1962, Seção 243)

(4) Outro contrapeso importante foi a utilização de remédios administrativos. Para não perderem os votos nem os recursos de setores protecionistas, os congressistas trabalhavam sobre os mecanismos de defesa e alívio comerciais, mantendo suas convicções liberalizantes e evitando o protecionismo (Destler, 1995). Essa política funcionava por meio da criação de mecanismos que filtravam as demandas protecionistas antes de chegarem ao Congresso. Tratava-se de mecanismos de defesa, ajuste e proteção comerciais geridos pela burocracia em processos quase-judiciais, como as normas *antidumping*[8] e o *countervailing duties.*[9]

A utilização desses mecanismos variou ao longo do tempo. Mais especificamente, os procedimentos para a elegibilidade e certificação dos remédios administrativos foram modificados com o propósito de facilitar ou dificultar a concessão de alívio ou proteção à medida que a deterioração econômica dos Estados Unidos se acentuava (Mundo, 1999). Embora tal constatação seja consensual, é fato que após a década de 1940 o número de casos *antidumping*

8 Esse remédio administrativo surgiu em 1914, no Federal Trade Comission Act, tornando ilegais práticas de concorrência comercial desleais por entes norte-americanos. Em 1921 foi aprovada a primeira legislação *antidumping* visando impedir as práticas desleais internacionais, impondo tarifas aos produtos comercializados a preços desleais.

9 Esse remédio administrativo surgiu na legislação em 1909 para aplicar uma segunda escala de tarifas em países com práticas desleais, principalmente subsídios fornecidos por governos estrangeiros às suas empresas.

sofreu um acréscimo importante, partindo de 1 em 1947 para 41 em 1957. Com base nesses dados, pode-se concluir que: (I) alguns setores já demonstravam problemas de competitividade e sofriam com o fluxo de importações nos Estados Unidos (em especial os produtores de aço, açúcar, calçados, automóveis e têxteis);[10] (II) os remédios administrativos eram instrumentos importantes para aliviar a pressão protecionista no Congresso, tornando menos custosa politicamente a continuidade de políticas liberalizantes patrocinadas pelo Executivo; (III) o nível de utilização dos remédios administrativos pode ser utilizado como um interessante termômetro da saúde da economia norte-americana.
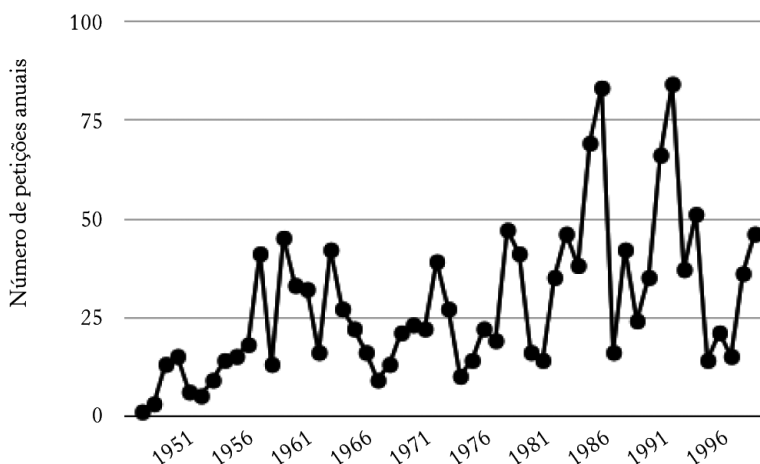
Gráfico 4 – Número anual de casos *antidumping* (1947-1999)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Irwin (1998, p.666).

Além dos convencionais *antidumping* e *countervailing duties*, a *escape clause* é outro tipo de mecanismo nesses moldes e merece destaque. Foi criada especialmente para remediar as indústrias não

10 Para um estudo detalhado sobre as graves debilidades econômicas sofridas por esses setores no período em questão, ver Destler & Odell (1987).

competitivas e assim dar prosseguimento ao processo liberalizante.[11] No período em questão, as condições para ser aceito dentro dessa cláusula eram extremamente exigentes. Além disso, a decisão de aceitação foi transferida para a burocracia, em especial o United States International Trade Commission,[12] criando uma espécie de blindagem para os congressistas.

> Como tal, essa legislação tem impedido um aumento do protecionismo e ajudou a manter o liberalismo [...] Ao contrário do período de 1934, o ITC, e não o Congresso, lidou com petições formais de ajuda. Pelo distanciamento da representatividade do

---

11 Com o tempo, a *escape clause* sofreu variações. Em 1951 apresentava certo equilíbrio entre as demandas protecionistas e as demandas liberalizantes. Em 1962, contudo, a legislação deu uma guinada aguda rumo à liberalização, tornando a aceitação muito mais complicada. Em 1974 essa tendência diminuiu, fazendo que a legislação pendesse novamente para o lado protecionista. Goldstein (1988, p.190), discorrendo sobre essa tendência, afirma que "a Lei 1951 requeria 'contribuições substantivas' a prejuízos ou ameaças de prejuízo. Em 1962, este critério foi considerado demasiadamente permissivo, em vez disso, as importações tiveram que ser "o fator principal' dos danos, a fim de justificarem a ajuda. Sob a lei de comércio de 1974, os critérios se tornaram mais brandos. O aumento das importações passou a ser só uma 'parte substancial' ao invés de causadora maior do prejuízo".

12 Na lei de inauguração desse comitê, afirmou-se que "a Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos [ITC] (referidos no presente subtítulo como 'Comissão') será composta por seis comissários que serão nomeados pelo Presidente, pelo e com o conselho e consentimento do Senado. Nenhuma pessoa será elegível para o cargo de comissário a menos que seja um cidadão dos Estados Unidos, e, a juízo do presidente, possuidor de qualificações exigidas para o desenvolvimento de conhecimentos dos problemas do comércio internacional e eficiência na administração dos deveres e funções da Comissão" (Trade Act of 1930, § 1330. Organization of Commission). Esse comitê foi criado para atingir os seguintes objetivos principais: "nomear e fixar a remuneração dos empregados das Comissões que julgar necessário (além da assessoria pessoal de cada comissário), incluindo o secretário, (ii) contratar os serviços de peritos e de consultores, em conformidade com as disposições do seção 3109 do título 5, e, (iii) o exercer e ser responsável por todas as outras funções administrativas da Comissão" (Trade Act of 1930, § 1331. General powers).

> Congresso, o ITC atua como um amortecedor *[buffer]*, mediando potenciais perturbações políticas. (Goldstein, 1988, p.189)

Desde 1948, com o presidente Truman, todos os acordos comerciais dos Estados Unidos passaram a obter cláusulas semelhantes, incluindo o GATT.[13]

A tabela 1 ajuda a entender a *escape clause* como contrapeso importante do sistema antigo. Embora o número de petições tenha permanecido na média, os anos entre 1960 e 1968 receberam mais respostas negativas do que positivas por parte do ITC, diferentemente do anos entre 1969 e 1983.

Tabela 1 – Votos do ITC nos casos de *escape clause* (1960-1983)

Ano	Sim	Não	Total
1960-1962	10	18	28
1963-1968	00	12	12
1969-1974	12	02	14
1975-1979	25	14	39
1980-1983	11	05	16
Total	58	51	109

Fonte: Extraído de Goldstein & Lenway (1989).

Dentro desse contexto, o Congresso assumiu uma postura indiferente. Para isso, concedia cada vez mais poder para a burocracia diminuindo os pré-requisitos para aceitação e mantinha a autoridade do Executivo nesse processo, como se pode notar na tabela 2. Percebe-se que o presidente tinha autonomia para discordar, agindo assim na maioria dos casos sugeridos pelo ITC. Tal consta-

13 Mesmo assim, paulatinamente, utilizaram adequadamente parte das regras para proteger o próprio comércio. O Artigo 19 do GATT estabeleceu a "*escape clause*", a cláusula de exceção, original da lei norte-americana, que possibilita abrigo para 21 empresas afetadas por importações sob a Seção 201 da Lei de Comércio. Outro exemplo é o Artigo 6 do GATT, que absorveu quase que integralmente os princípios *antidumping* norte-americanos, passando a regras normais do comércio internacional.

tação é mais uma evidência da blindagem que existia no Congresso, transferindo o custo político da não concessão de uma determinada ajuda para o Executivo.

Tabela 2 – Índice de aceitação do presidente das decisões do ITC, *escape clause* (1953-1988)

Presidente	ITC não	ITC Sim / Pres. Não	ITC Sim - Pres. Alguns	ITC sim / Pres. Sim	Total
Eisenhower	09	02	01	00	12
Kennedy	14	02	05	00	21
Johnson	07	00	00	00	07
Nixon	02	06	05	01	14
Ford	06	03	01	05	15
Carter	10	09	09	01	29
Reagan	03	02	03	03	11
Total	51	24	24	10	109

Fonte: Extraído de Goldstein & Lenway (1989).

(5) O Trade Adjustment Assistance é outro dos remédios administrativos existentes no pós-Segunda Guerra para servir como proteção e ajuste à competição estrangeira em setores domésticos e como válvulas de escape às pressões protecionistas no Congresso. Criado pelo Trade Expansion Act (1962), tinha como principal objetivo fornecer ajuda financeira e/ou técnica a trabalhadores e empresas que sofressem com competição estrangeira para que se adaptassem e se tornassem competitivos (Mundo, 1999). Assim como a *escape clause*, é importante destacar que, para obter o TAA, empresas e trabalhadores deveriam solicitar um pedido junto ao ITC, agência independente responsável pela verificação de dano às empresas domésticas em função de importações, tornando o Congresso ainda mais distante dos assuntos de comércio. Caso a agência encontrasse dano, deveria recomendar a adoção de TAA ao presidente, que decidiria sobre a sua implantação em consonância com o interesse nacional (Mundo, 1999). A tabela 3 ajuda-nos a visualizar esse contrapeso em ação. Nota-se que o Executivo tendia a negar a utilização do instrumento.

Tabela 3 – A História do Trade Adjustment Assistence, TAA (1962-1975)

Assistência para Trabalhadores						Assistência para Firmas		
Sob o Trade Act de 1962	**Casos aprovados**	**Casos negados**	**Número de trabalhadores nos casos aprovados**	**Número de trabalhadores nos casos negados**	**Gastos em dólares (milhões)**	**Casos aprovados**	**Casos negados**	**Gastos em dólares (milhões)**
1962-1972	56	80	23,519	23,632	N.d.	06	15	N.d.
1972-1975	54	91	30,38	39,799	N.d.	22	N.d.	N.d.
Total	110	171	53,899	67,431	75,6	28	N.d.	45,3

Fonte: Dados extraídos de Richardson (1980).

Embora as camuflagens do sistema antigo não tenham vedado completamente o Congresso das demandas protecionistas, especialmente em razão das pressões exercidas pelas grandes corporações e ao se distanciar dos principais assuntos da formulação de política de comércio dos Estados Unidos, os congressistas contribuíram para a manutenção das políticas liberalizantes patrocinadas pelo Executivo norte-americano, transferindo para esse órgão os custos das decisões comerciais. Os princípios gerais de comércio mantinham-se e apenas pequenas alterações eram realizadas. Ademais, além da demora para serem processadas, possuíam pouco efeito prático sobre a burocracia. Goldstein (1988, p.19) resume esse processo ao afirmar que:

> O Congresso define padrões, os casos julgados pelo ITC, mas o presidente faz todas as decisões finais sobre o alívio e suas quantidades. Em suma, a lei dá extrema margem de manobra ao presidente. O poder do executivo em política comercial é o desenho institucional que promoveu o liberalismo no período pós-guerra.

Quanto aos remédios administrativos, é importante dizer que esses refletem, para o nosso propósito, em comparação com o pós-1974, ideias e condições políticas e econômicas domésticas que

restringiam a proteção contra possíveis "deslealdades comerciais" (Goldstein & Keohane, 1993). Assim, as demandas protecionistas, que afetariam negativamente o interesse nacional norte-americano tanto por minar a liberalização comercial nacional quanto por causar constrangimentos à posição de líder do regime de comércio internacional dos Estados Unidos, eram defletidas pelo arranjo institucional.[14] Tal arranjo institucional possibilitou que as alterações contextuais ou forças da mudança não afetassem diretamente a estratégia de liberalização. Cabe destacar que o projeto de um novo regime internacional de comércio (o GATT) coincidia e era motivado pela situação econômica norte-americana positiva, mas que também foi viabilizado politicamente no plano doméstico pelo sistema antigo.

Não obstante, a insatisfação de parte dos trabalhadores, empresas e agricultores norte-americanos com relação à condução da política comercial do país ganhou força no início da década de 1960 e concentrou-se em três pontos: aumento da concorrência estrangeira no mercado doméstico, práticas desleais e barreiras não tarifárias, e o modo como as negociações internacionais eram conduzidas (Destler, 1995; Dryden, 1995). Diante desse cenário, parte do setor privado acreditava que as negociações comerciais, como conduzidas pelo Departamento de Estado em conjunto com o de Comércio, nas primeiras Rodadas do GATT (1956), especialmente na Rodada Dillon (1960-1961), foram amplamente desfavoráveis para os interesses comerciais estadunidenses. A acusação era de que o Departamento de Estado estaria utilizando a política comercial como instrumento da política externa, causando danos a certos segmentos econômicos (Destler, 1995).

As principais dificuldades que se colocaram nesse período foram a diminuição da participação dos Estados Unidos nas exportações

---

14 Mas não completamente. Apesar de o termo "livre-comércio" ser corrente no discurso norte-americano, é mais adequado caracterizar a política como uma de liberalização. A proteção e o amparo aos prejudicados eram entendidos como necessários. No plano doméstico, os remédios administrativos refletem esse entendimento, enquanto no plano internacional existe certo liberalismo inserido – *embedded liberalism* (Ruggie, 1992).

mundiais e o déficit no balanço de pagamentos.[15] Nesse contexto, o setor privado passou a pressionar a administração Kennedy por medidas protecionistas e por respostas à concorrência por parte dos europeus e dos japoneses, considerada desleal segundo o ponto de vista dos Estados Unidos. Muitos grupos de interesses também se mobilizaram para fazer *lobby* junto ao Poder Legislativo, pois esse poder era visto como mais sensível às demandas protecionistas e à ideia de diminuir o poder do Departamento de Estado sobre a política comercial. Com o decorrer do período presidencial, Kennedy absorveu a ideia da necessidade de satisfazer os interesses de setores ligados ao comércio internacional, cadeias produtivas e grupos empresariais, eventualmente prejudicados pelos acordos alcançados. Paralelamente, o Legislativo norte-americano tornou-se palco de intensas discussões sobre a questão.[16]

Em meio ao debate, a administração Kennedy buscou a aprovação pelo Congresso de uma nova lei comercial, o Trade Expansion

---

15 O déficit de 1949 a 1959 possuía várias causas, entre elas: compromissos assumidos pelo governo para reconstrução e proteção militar do Ocidente, grande fluxo de investimento privado norte-americano ao exterior, aumento de importações em função do crescimento econômico e aumento da competitividade de europeus e japoneses. Para Anderson (1960, p.428), então secretário do Tesouro de Eisenhower, o início de um aparente declínio econômico norte-americano, que se agravava em função do déficit de 1959, não seria solucionado por meio de medidas unilaterais, como barreiras a importações, restrição ao fluxo de capital privado, interrupção nos programas de ajuda, nos empréstimos públicos e nas operações militares. Ao contrário, o governo deveria "enfatizar a expansão do comércio mundial numa base multilateral e num ataque contínuo às barreiras ao comércio" (ibidem).

16 Segundo Vigevani et al. (2007), há, nesse momento, certa erosão da rigidez partidária quanto à política comercial. Antes republicanos eram essencialmente protecionistas e os democratas, liberais. Contudo, com a mudança nas condições econômicas de parte de seus respectivos eleitorados, democratas e republicanos passaram a atuar conforme uma lógica diferente da tradicional de seus partidos, não sendo mais tão rígido o rótulo de republicanos como liberais e democratas como protecionistas. Mundo (1999) afirma que não chegou a ocorrer uma completa inversão de polos, mas sim a decadência de um partido como portador de uma ideia de comércio. A análise de Baldwin (1984) é parecida com a de Mundo (1999), porém atribui maior importância à posição partidária no debate comercial do início década de 1960, algo que se esvaiu na década seguinte.

Act de 1962. O objetivo fundamental era obter a delegação de autoridade para negociar uma Rodada do GATT abrangente e com capacidade de cooptar os novos países do sistema internacional recém-descolonizados. Essa discussão tinha como um dos primeiros tópicos de sua agenda o estabelecimento de *checks and balances* no processo de formulação e implantação da política de comércio, levando em consideração os diferentes atores intervenientes. O objetivo era encontrar o *design* institucional adequado para que o país defendesse seus interesses de Estado, compatibilizando-os, ao máximo possível, com os interesses setoriais. O Congresso vinha há algum tempo buscando limitar o poder do presidente sobre o comércio internacional, mas o Executivo solicitava que o exercício do mandato negociador deveria ser do próprio presidente.

Como solução para o impasse, Willbur Mills, *chairman* do Comitê de Ways and Means da Câmara de Representantes, o mais importante comitê de comércio da casa, propôs uma emenda para solucionar a questão da condução da política comercial (Destler, 1995; Dryden, 1995; Eckes Jr., 1999). Mills propôs a criação de órgão para representar o presidente nas negociações internacionais, de modo a retirar esse papel do Departamento de Estado, o que foi reconhecido como necessário. O projeto fora aprovado pelo Congresso, criando o Office of the Special Trade Representative (STR). O Representante de Comércio norte-americano, alocado no Escritório Executivo da Presidência, estava autorizado a negociar todos os acordos comerciais relativos ao Trade Expansion Act of 1962. Essa instituição tinha como intuito ser mais permeável aos interesses privados do que o Departamento de Estado, aumentando a eficácia da política de comércio exterior e absorvendo interesses de atores menos poderosos, sem comprometer os interesses políticos e estratégicos norte-americanos (Zeiler, 1991).

Por meio de Executive Order, o STR era mais uma saída institucional que se somava ao arranjo existente de modo a manter o país atuando pela liberalização comercial internacional. A agência deveria ser um negociador do Executivo que se reportava e dialogava com o Congresso. Na prática, a agência teve pouca autonomia na

Rodada Kennedy e em outras negociações do período. O Departamento de Estado e o Conselho de Segurança Nacional (CSN) continuavam a ser os principais formuladores, cabendo ao STR apenas a execução das ordens dadas pelo Executivo.

Como será vislumbrado, a agência se fortalece na década seguinte, ganha poder sobre mecanismos de defesa e alívio comerciais contra o comércio desleal e também sobre a formulação de política comercial, de modo a favorecer o desenvolvimento de sua estratégia de política comercial. Esse fortalecimento, porém, nunca ocorreu de forma inconteste e veio a ser bastante reduzido no início dos anos 1980.

Incerteza e transição

O início da década de 1970 é marcado por sinais mais claros do declínio econômico dos Estados Unidos (Keohane, 1984; Kennedy, 1987). As divergências em relação à política internacional, ao desempenho econômico e ao sistema político interno são marcas importantes do período. Com base no que acontecia nessas três esferas, argumentava-se que eram necessárias reformas institucionais para identificar os interesses norte-americanos em um contexto de perda relativa de poder. As condições que na década de 1960 favoreciam o livre-comércio unilateral por parte dos Estados Unidos começam a se esvair. "Considerando que em 1962 o foco estava na unidade ocidental e no comércio exportador como um estímulo à economia americana, o cenário em 1967 estava repleto de denúncias em torno do aumento das importações" (Dryden, 1995, p.112). Surgia o problema do balanço de pagamentos e cada vez mais grupos de interesse pressionavam o Congresso e a administração por mudanças na política comercial.

No campo político-estratégico, esse período foi marcado pela coexistência pacífica e pela *détente*. Não havia mais a iminência de confrontação direta entre os Estados Unidos e a União Soviética. Desde a Crise dos Mísseis em Cuba, uma nova fase da Guerra Fria surgira. A percepção de que um conflito nuclear poderia levar à

destruição mútua modificou o relacionamento entre os Estados Unidos e a União Soviética, fazendo que surgissem gestos rumo a um maior grau de cooperação entre as duas superpotências. Segundo Saraiva (2001, p.65), uma "fase mais madura do relacionamento entre as superpotências só se verificou no final dos anos 60 e início da década de 1970. Nessa nova fase deslanchou, verdadeiramente, a política da *détente*". Já segundo Perry (1999, p.653), "havia boas razões para um relaxamento das tensões. A Guerra do Vietnã tornara os norte-americanos mais realistas. Sentindo-se mais seguros, os líderes soviéticos, por sua vez, suavizaram o tom agressivo de sua política externa".[17] Isso fez que diminuísse o estímulo às concessões unilaterais liberalizantes por parte dos Estados Unidos nas negociações internacionais.

Acontecimentos marcantes desse período foram os acordos assinados que limitavam a produção de armas nucleares. Em 1972, por exemplo, Nixon e Brejnev assinaram em Moscou o acordo Salt (Strategic Arms Limitation Talks) visando regular a produção de armas estratégicas e mísseis intercontinentais, entre outros. Saraiva (2001, p.68) afirma que "em menos de três anos, entre 1972 e 1974, os dois chefes de Estado encontrar-se-iam quatro vezes, demonstrando sua percepção da necessidade do convívio entre os dois sistemas de poder". Sobre a distensão entre as superpotências, Nye Jr. (2002, p.130) constatou que

---

17 Além da derrota no Vietnã, Fiori e Tavares (1998, p.114) afirmam que durante a década de 1970 os Estados Unidos sofreram sérios reveses em diversas partes do globo, como na "vitória dos comunistas em toda a Indochina concluída em 1974 e 1975. No sul da Ásia, os americanos perderam o controle dos conflitos entre a Índia e o Paquistão, e a União Soviética permitiu-se invadir o Afeganistão em 1979. No Oriente Médio os Estados Unidos perderam o seu principal aliado, em 1979, com a vitória da revolução fundamentalista no Irã [...] Na África [...] expandia-se a influência militar soviética na Etiópia, Madagascar, Zimbabwe e Zaire. E até a América Central, multiplicaram-se as guerras civis em El Salvador e Guatemala". Essas derrotas levantadas pelos autores, embora sejam relevantes, nunca colocaram em risco o poderio militar norte-americano. Contudo, a postura norte-americana proporcionou à União Soviética possibilidade de ampliar sua esfera de influência.

> houve aumento do comércio, particularmente em grãos, e houve a intensificação de contatos entre americanos e soviéticos. As superpotências evoluíram até mesmo em certas regras de prudência em seus relacionamentos bilaterais: nada de guerras diretas, nada de arma nuclear, e promoveram discussões sobre controle de armas nucleares.

Além disso, o mesmo autor discorre sobre esse período afirmando que

> De 1969 a 1974, a administração Nixon utilizou calma como um meio de prosseguir com os objetivos da contenção. Depois da crise dos mísseis de Cuba, os soviéticos lançaram um grande programa militar e se equipararam em armas nucleares aos Estados Unidos. A Guerra do Vietnã levou a uma desilusão na opinião pública americana com as intervenções da Guerra Fria. A estratégia de Nixon era (1) negociar um tratado de controle de armas estratégicas para congelar a paridade nuclear relativa; (2) abrir relações diplomáticas com a China e, assim, criar um equilíbrio de poder de três vias na Ásia (ao invés de lidar com os soviéticos e os chineses juntos), (3) aumentar o comércio para que houvesse incentivos na relação EUA-URSS, e (4) usar "ligações" para amarrar as várias partes da política. O ponto alto da *détente* ocorreu em 1972 e 1973, mas não durou muito tempo. (ibidem, p.129-30)

É importante salientar que o período da *détente* não eliminou a lógica da contenção por completo. O conflito continuou – embora em escala menor. Além disso, Saraiva (2001, p.70) atesta que "a crise econômica, o escândalo de Watergate, o trauma da Guerra do Vietnã, entre outros fatores, haviam levado os norte-americanos a uma certa crise de consciência na política exterior". Já não havia mais espaço para os enfrentamentos diretos entre as duas superpotências, nem para um período de alta instabilidade, em grande parte em razão das demandas internas norte-americanas. Além disso, já não existia mais uma opinião pública coesa que legitimava ações expansivas para conter a União Soviética.

Com o presidente Carter não foi diferente. O "moralismo de Carter e as divisões dos formuladores da política exterior também contribuíram para a dificuldade norte-americana de exercer seu antigo gigantismo" (ibidem). Essa postura norte-americana só será interrompida com o presidente Reagan, em 1980, com sua política de retomada de uma diplomacia forte e agressiva, visando colocar um fim nos distúrbios causadores de instabilidade do Sistema Internacional.

Em suma, a *détente* serviu como pano de fundo para várias movimentações internas nos Estados Unidos. Para os nossos propósitos, a mais importante foi a ascensão da lógica econômica no conjunto da política externa em contraposição à diminuição da lógica de segurança. Como visto anteriormente, desde o pós-Segunda Guerra o Executivo norte-americano fazia da política de comércio um instrumento para a manutenção da área de influência norte-americana, o que diversos segmentos do setor privado, assim como alguns congressistas, acusavam como prejudicial para os interesses econômicos do país. Na década de 1970, aqueles setores e congressistas encontraram mais espaço para suas reivindicações junto à administração por razões exploradas adiante. Cabe adiantar que, como resultado, houve enfraquecimento da ideia de livre-comércio e maior preocupação com interesses econômicos nas negociações comerciais, assim como maior possibilidade de obter proteção e alívio. As legislações de 1974 e 1979 e a Rodada Tóquio são marcos dessas mudanças.

Com relação à crise econômica, a década de 1970 possui especificidades importantes. Os Estados Unidos não podiam mais ordenar o sistema com a mesma intensidade dos tempos de Bretton Woods. Domesticamente, era crescente a percepção de que

> Infelizmente, parece que nós [norte-americanos] não podemos saber ao certo quais são as regras do jogo. Estamos desenhando numa espécie de confusão nacional, debatendo-nos na tentativa de encontrar uma saída, o tempo todo perguntando por que a velha fórmula já não compensa mais. (Newman, 1994, p.355)

Essa incerteza, que não se limitou aos Estados Unidos, intensificou debates domésticos aumentando as preocupações de vários seto-

res norte-americanos, e estes últimos contribuíam para a intensificação de demandas protecionistas. Criou-se um ciclo no qual questões domésticas e internacionais se entrelaçavam com maior vigor.

Para os propósitos desta pesquisa, dois pontos merecem destaque: em primeiro lugar, o déficit no balanço de pagamentos norte-americano havia se deteriorado consideravelmente. Como motor para esse agravamento, podemos citar o déficit comercial que, a partir da década de 1970, começou a apresentar saldos negativos elevados. Em segundo lugar, a ascensão econômica da Alemanha e do Japão, posteriormente dos NIC (New Industrialized Countries), criou grande competição e muitos prejuízos para os norte-americanos, com destaque para o Japão, principal competidor na setor automobilístico e de informática.

Quanto ao primeiro ponto, pela primeira vez desde o pós-Segunda Guerra, o nível de importações superou o nível de exportações nos Estados Unidos em 1971, atingindo um déficit de U$ 2,2 bilhões de dólares. Em 1978 o déficit atinge o pico do período, com U$ 33,9 bilhões de dólares, como é visualizado no gráfico 5.
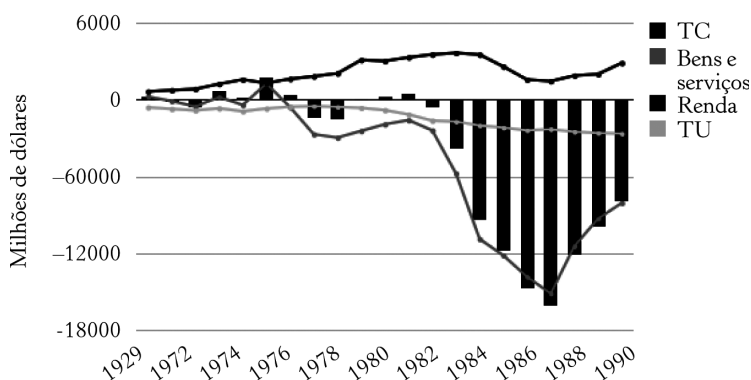
Gráfico 5 – Balanço de pagamentos dos Estados Unidos (1970-1990)

Bens e serviços = Balança de bens e serviços (linha deficitária); Renda = Balança de renda (linha superavitária); TU = Transferências unilaterais; TC = Transações correntes (em barra).

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Bureau of Economic Analysis (2009).
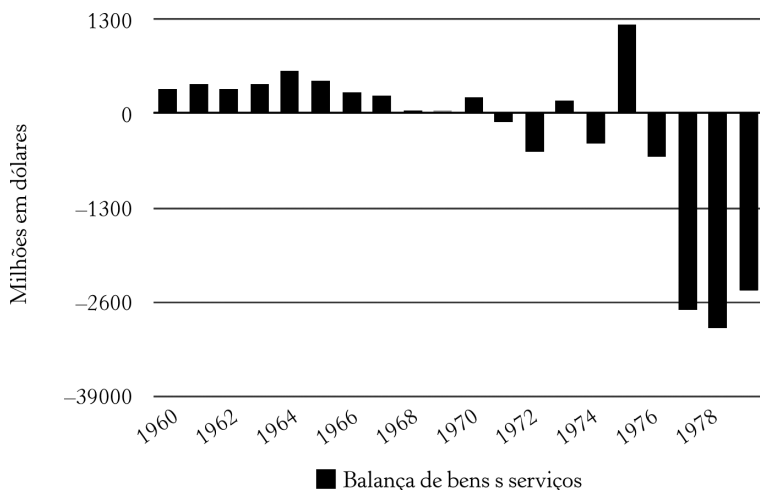
Gráfico 6 – Balança comercial dos Estados Unidos (1960-1978)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos Bureau of Economic Analysis (2009).

O segundo ponto está diretamente relacionado ao primeiro. A ascensão de novos polos de exportações e as duas crises do petróleo são os dois principais argumentos explicadores de tal reversão na balança comercial norte-americana.

> Os novos exportadores foram vencendo não só nas linhas tradicionais como têxteis e vestuários, mas também em certos produtos de engenharia. Suas quotas de mercados das importações de bens de engenharia em países industriais avançados, a partir de um nível reconhecidamente modesto, cresceu cerca de dois terços em cinco anos. (Shonfield, 1980, p.610)

Enquanto a Europa e o Japão se recuperavam, a economia norte-americana sofria cada vez mais com os efeitos da competitividade. Vale lembrar que o dólar virou a década bastante sobrevalorizado, tornando os produtos americanos mais caros no mercado internacional. A defasagem na estrutura produtiva dos Estados Unidos e a baixa competitividade comercial resultaram em aumento im-

portante nas demandas protecionistas. A União Soviética também enfrentava problemas econômicos e tinha sua posição relativa de poder diminuída ante as economias em ascensão. Segundo Saraiva (2001, p.68),

> apesar da grandeza das economias e da capacidade estratégica de seus armamentos [Estados Unidos e União Soviética], ambas as economias davam sinais de debilidade. A produtividade industrial norte-americana declinava e a economia soviética enfrentava o problema da modernização tecnológica no campo. As fatias do poder mundial, tão mais claras nas décadas anteriores, começavam a ser repartidas pelos seus próprios aliados, no Ocidente e no Oriente.

Houve, portanto, uma queda substancial da participação norte-americana nas exportações mundiais, enquanto o Japão e a Europa Ocidental, liderada pela Alemanha, demonstram uma melhora significativa. Enquanto em 1948 os Estados Unidos eram responsáveis por 27,3 das exportações mundiais, em 1973 esse índice havia caído cerca de 10 pontos percentuais, atingindo 16,9%. Já a Europa Ocidental, no mesmo intervalo de tempo, migrou de 31,5% para 45,4%. O Japão, outro importante concorrente norte-americano, saiu de 0,4% de participação em 1948 para 6,4% em 1973, como indica o gráfico a seguir.
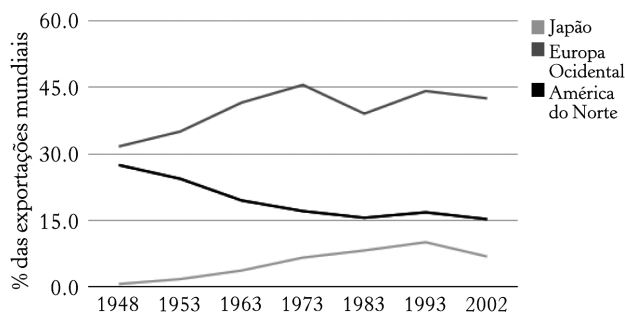
Gráfico 7 – Participação nas exportações mundiais (1948-2002)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de WTO, International Trade Statistics (2003).

Como consequência disso, a Europa Ocidental e o Japão passavam a ser vistos não apenas como aliados incondicionais, mas também como vorazes concorrentes comerciais. O tema da segurança não ocupava mais o topo absoluto da agenda internacional dos Estados Unidos, cedendo espaço para temas econômicos, tornando mais difícil argumentar que resultados insatisfatórios nas negociações comerciais do ponto de vista do setor privado são, na verdade, o melhor para o Estado. Assim, a política de comércio internacional ganha uma lógica própria, dissociada da política de segurança (Destler, 1995; Dryden, 1995).

Também é importante lembrar que, nesse período, pareceu patente a ausência de uma estrutura capaz de manter a estabilidade financeira internacional. Essa situação tornaria a cooperação econômica internacional extremamente difícil de ser alcançada ou mantida, aumentando os conflitos econômicos internacionais. Assim, a crise da década de 1970 criou demandas por novas estruturas, tanto na economia quanto na política, com vistas à manutenção de uma ordem mundial cooperativa. A Rodada Tóquio (1973-1979)[18] de negociações comerciais internacionais do GATT foi um esforço nesse sentido, embora não tenha sido suficiente para garantir a retomada do desenvolvimento na mesma proporção dos chamados "anos dourados" do capitalismo.[19]

---

18 A Rodada Tóquio foi anunciada na conferência que aconteceu entre 12 e 14 de setembro de 1973, em Tóquio. Cento e dois Estados (membros e não membros do GATT) apoiavam a Declaração de Tóquio, mas ela não foi produzida sem tensões. O que convém destacar aqui foi a postura mais dura adotada pelos negociadores norte-americanos. Segundo Destler (1995, p.50), as pressões e as contas domésticas "forçaram os negociadores dos EUA a assumir uma postura comercial internacional mais exigente, pressionando por mais concessões no exterior e oferecendo menos em troca, num momento em que o poder dos Estados Unidos no mundo estava diminuído". Esse cenário ajudou a criar a receita necessária para conflito em torno da condução dos assuntos comerciais.

19 Em suma, o ciclo virtuoso do modelo de desenvolvimento gerado pelo consenso keynesiano/fordista nos "anos dourados" do pós-45 começou a apre-

A crise atingiu em grande medida a sociedade norte-americana. Conforme a tabela 4, os Estados Unidos desaceleraram na década de 1970, seguindo a tendência da década anterior. Em 1948-1966, por exemplo, a taxa real média de crescimento do PNB dos Estados Unidos era de aproximadamente 3,8% ao ano. Em 1973-1979, esse índice havia caído para 2,5% ao ano, caracterizando assim uma desaceleração significativa. A desaceleração causou duros impactos nos trabalhadores norte-americanos, que agora precisavam trabalhar cada vez mais para sustentar o mesmo padrão de vida de alguns anos atrás (Gordon, 1994).[20] Além da elevação da taxa de desemprego, de 4,9% em 1948-1966 para 6,8% em 1973-1979, houve uma considerável deterioração da taxa de inflação, de 2,2% em 1948-1966 para 7,7% em 1973-1979, diminuído o poder de compra do trabalhador estadunidense.

---

sentar limites já nos anos 1960, passando a gerar ininterruptamente uma sobrecapacidade e supercapacidade industrial (Brenner, 1998) que, combinadas à crescente concorrência internacional dos produtos alemães e japoneses e ao relativo aumento de poder econômico e político de alguns países da periferia, contribuiu para a crise estrutural nos Estados Unidos e na economia mundial nos anos 1970. A natureza dessa crise estrutural resultou de diferentes motivos, mas especialmente do significativo investimento em tecnologia, visando economias de escala, que gerou um ininterrupto aumento da capacidade produtiva sem contrapartida na escalada positiva da demanda interna e/ou externa dos Estados Unidos, bem como dos países do bloco ocidental. Portanto, crescentemente, o mercado interno norte-americano e o mundial eram incapazes de absorver a produção, gerando elevados prejuízos no setor empresarial e constante perda nas taxas de lucratividade das indústrias. Na avaliação da época, "a causa imediata da maioria destes problemas [econômicos] foi o rápido crescimento de quase todas as partes da economia mundial na década anterior, culminando em forte recuperação cíclica nos países industrializados" (Chenery, 1975, p.243).

20 Para fazer tal afirmação, Gordon (1994, p.38) sugere uma escala que chamou de "rendimento-hora - (receita líquida real por hora de trabalho)". Em suma, esse indicador visa quantificar o padrão de vida do trabalhador por meio da relação de horas trabalhadas para alcançar um determinado padrão de vida.

Tabela 4 – A deterioração do desempenho macroeconômico norte-americano (1948-1979)

	1948-1966	1966-1973	1973-1979
Real GNP growth rate (%)	3,8	3,1	2,5
Real productivity growth rate (%)	2,6	1,8	0,6
Rate of inflation (%)	2,2	5,0	7,7
Index of monetary pressure (%)	–1,4	0,7	–0,8
Rate of unemployment (%)	4,9	4,6	6,8

Fonte: Gordon (1994, p.37).
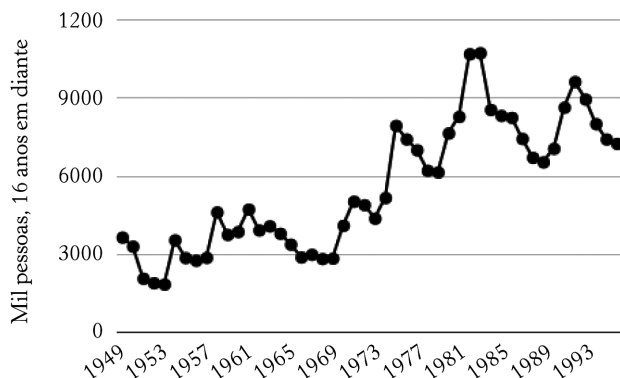
Gráfico 8 – Desemprego nos Estados Unidos (1948-1996)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Council of Economic Advisors (2002, b034).

Como consequência desses dados negativos, os remédios administrativos foram mais procurados como mecanismos de alívio. O gráfico 9, por exemplo, mostra o número de petições de políticas de ajuste para trabalhadores sob o Trade Adjustment Assistance (TAA). De 1975 até 1979, o número de petições multiplicou-se cerca de nove vezes, embora o número de casos negados pelo presidente também tenha se elevado bastante. Não obstante o nível de aceitação baixo, o salto quantitativo no índice de procura representa a deterioração das condições de trabalho nos Estados Unidos.
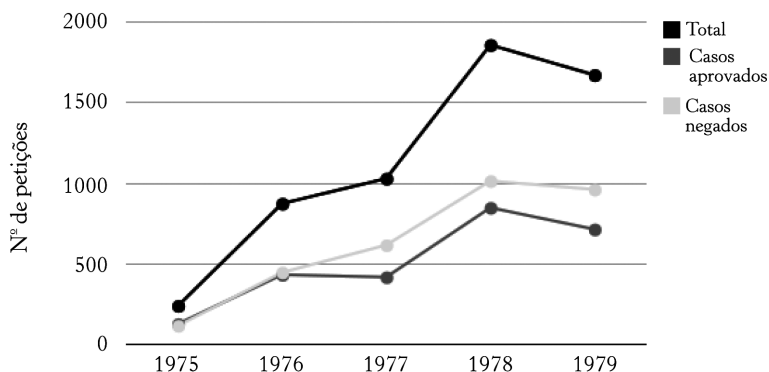
Gráfico 9 – Assistência para trabalhadores sob o TAA (1975-1979)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em Richardson (1980).

Essa transição de um período de prosperidade para um período de estagnação[21] aconteceu muito rapidamente. O que teve maior impacto no padrão de vida do trabalhador assalariado, que compreende a maioria das famílias norte-americanas, foi a deterioração do trabalho e, consequentemente, a ruptura com os tempos de prosperidade do pós-guerra. A esse respeito, Hobsbawm (1995, p.405) afirma que

> a combinação de depressão com uma economia maciçamente projetada para expulsar a mão-de-obra criou uma acerbada tensão que

21 Níveis menores de produção, mais desemprego, menos consumo e menos investimentos em produção traduziam-se para o Estado em menor arrecadação, aumento de procura por proteção social da sua população e, portanto, ampliação com gastos de bem-estar social. A cada avanço desse ciclo a pressão sobre a administração tendia a aumentar e com ela o déficit, e por extensão o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Para fazer frente a essa realidade de dívidas crescentes, a grande maioria dos Estados utilizou-se da emissão de moeda, que incidia diretamente no aumento da inflação, que levava ao aumento da dívida pública. O aumento da dívida pública que daí surgira levou a um ciclo decrescente na economia caracterizado pela combinação de estagnação e inflação: o fenômeno da "estagflação". Como fator complicador, os Estados Unidos estavam inseridos na Guerra do Vietnã que, combinada à primeira crise do petróleo em 1973, contribuiu decisivamente no aumento do desequilíbrio do seu balanço de pagamentos.

penetrou nas políticas das Décadas de Crise [...] Foram tempos em que era provável que as pessoas, com os antigos estilos de vida já solapados e mesmo desmoronando, perdessem suas referências.

Para manter a renda familiar, outros membros da família começaram a trabalhar (embora tal solução fosse diluída pelos altos índices inflacionários). Para entender melhor essa dinâmica, faz-se necessária uma breve abordagem sobre o mercado de trabalho nos Estados Unidos na década de 1970. Nesse período, as exportações de produtos manufaturados dos Estados Unidos sofreram uma queda significativa, como veremos. Essa perda de competitividade fez que houvesse uma reestruturação no mercado de trabalho, aumentando o desemprego e diminuindo os salários. Assim, iniciou-se um processo de transição para o setor de serviços. "Em 1979, 43% da força de trabalho não-agrícola trabalhou nos setores de serviço e comércio de varejo. De fato, durante a década de 1970, estes dois setores foram responsáveis por 70% de todos os novos empregos criados na economia pelo setor privado" (Bernstein, 1994, p.20). Era mais fácil encontrar emprego em restaurantes, hospitais, consultórios e consultorias do que no setor produtivo. Essa tendência continuou também na década de 1980.
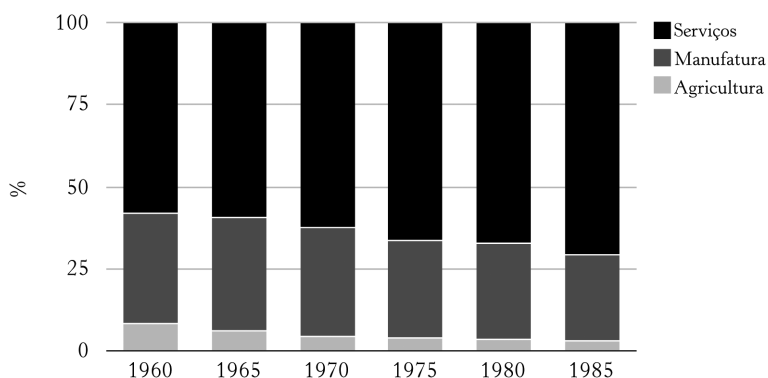
Gráfico 10 – Divisão da mão de obra norte-americana por setor (1960-1985)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em Bednarzik & Shiells (1989).

Segundo Bernstein (1994), os empregos criados nesse novo setor possuíam suas diferenças. Os empregados trabalhavam menos e ganhavam menos. Além disso, crescer no emprego parecia algo impossível de conseguir. Empregados desse setor não eram sindicalizados e por isso tinham benefícios e remuneração menores que o setor industrial. O setor de serviços foi ocupado basicamente por mulheres e por jovens. Em 1970, por exemplo, 34,5 milhões de trabalhadores eram jovens de 25 a 44 anos. Em 1978, esse grupo já havia atingido cerca de 40 milhões de trabalhadores (Flint, 1978, p.2). Richard B. Freeman, professor de economia em Harvard, afirmou que "esta acumulação da força de trabalho sem precedentes terá consequências de longo alcance para o emprego" (apud Flint, 1978, p.2). Outro economista, Arnold Weber, afirmou que os que estão chegando agora no mercado de trabalho "terão que disputar e se cotovelar para encontrar espaço em um ambiente cada vez mais denso" (apud Flint, 1978, p.2). Bernstein (1994, p.22) discorre sobre esse fato, ao afirmar que

> a mudança na estrutura da economia nacional, ligada em parte com os efeitos da crescente interdependência econômico da América com o resto do mundo, levou à geração de novos postos de trabalho que pagavam menos, tinham menos segurança, e que ofereciam poucas oportunidades para avanços se comparado com postos industriais que por gerações haviam garantido a renda de famílias inteiras.

A evasão de empresas de produção norte-americanas também foi um fator importante para essa tendência. Muitas indústrias manufatureiras perderam espaço como os setores siderúrgico, automobilístico e a indústria da informática, enquanto produtores internacionais aumentavam suas exportações para esse país. Em resposta, as indústrias norte-americanas se engajaram em uma nova estratégia. Citando o caso da General Motors, Bernstein (1994) afirma que em vez de investir em desenvolvimento tecnológico para se adequar à nova realidade competitiva internacional, a companhia norte-americana investiu em novas plantas produtivas no México.

Em 1990, havia estimativas de que cerca de trezentos mil automóveis nos Estados Unidos foram importados do México como resultado direto de investimentos de corporações norte-americanas.

Tabela 5 – Relação comercial por setor industrial (1967-1977)

Indústria	1967	1977	Mudança (1966 para 1977)
Moinho de produtos têxteis	–0,36	0,03	0,39
Geradores de turbina	0,41	0,78	0,37
Couro e produtos de couro	–0,24	–0,02	0,22
Telefone e equipamentos telegráficos	0,19	0,33	0,14
Polpa de madeira	–0,22	–0,12	0,10
Papel e cartão	–0,37	–0,30	0,07
Aeroespaço	0,80	0,82	0,02
Aço	–0,16	–0,68	–0,52
Pneus de borracha	–0,11	–0,51	–0,40
Vestuário	–0,54	–0,86	–0,32
Máquinas e ferramentas	0,13	–0,12	–0,25
Equipamento fotográficos	0,38	0,17	–0,21
Automóveis	–0,01	–0,21	–0,20
Produtos químicos	0,49	0,30	–0,19
Utensílios domésticos	0,01	–0,14	–0,15
Máquinas industriais em geral	0,72	0,57	–0,15
Máquinas para construção	0,91	0,76	–0,15
Computadores	0,78	0,65	–0,13
Máquinas agrícolas	0,17	0,15	–0,02

Fonte: U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business: 1980, U.S. Industrial Outlook for 200Industries withProjection for 1984.
*Trade ratio = (exportações – importações) / (exportações + importações)

Fonte: Extraída de Bernstein (1994, p.21).

O setor agrícola e os segmentos ligados ao arsenal militar tinham melhor desempenho econômico. No imediato do pós-guerra, investimentos nessa área eram entendidos como benéficos, uma vez que as inovações nesses setores influenciavam positivamente a iniciativa privada (embora esse processo ainda fosse lento). Contu-

do, na década de 1970 essa percepção havia mudado. Os enormes gastos em armamentos eram tidos como uma das causas da incapacidade de crescer na indústria norte-americana. A ideia de *spill-over* caiu em descrédito. Além disso, "aumentando em quase 120% através da década de 1980, saindo de 134 para 294,9 bilhões dólares, os gastos militares nos Estados Unidos também tiveram um profundo impacto econômico em virtude de sua contribuição para um déficit no orçamento federal e, assim, da dívida pública" (Bernstein, 1994, p.23). Somada ao déficit comercial, essa diferença entre recursos federais e gastos, segundo Bernstein, foi um dos desafios mais importantes que os Estados Unidos enfrentaram na década de 1990.

A crise trouxe insatisfação social. Os cidadãos norte-americanos exigiam moradia, segurança social e assistência pública. Segundo Alan F. Westin (1978), por exemplo, várias concessões foram sendo adquiridas pelos trabalhadores, como proteção trabalhista, leis trabalhistas, a obrigatoriedade do alto escalão da empresa ouvir as demandas inferiores, privacidade do trabalhador etc. Para atender a essas demandas, os gastos do governo aumentavam, resultando na intensificação da pressão impopular pelo aumento de impostos. As manifestações na Califórnia em 1978, conhecidas como Tax Revolt, são um exemplo claro disso, quando a população se organizou para reduzir o nível de impostos. Mullaney (1978), por exemplo, afirmou que "o movimento na direção de forçar grandes cortes de impostos na Califórnia é a mais surpreendente revolta do contribuinte contra a carga pesada de impostos, e contra a crescente inflação e gastos do governo".[22]

---

22 A quantidade crescente de movimentos sociais na década de 1970 (proteção ambiental, fontes de energia alternativas etc.) colocou em dúvida a autonomia do setor privado de determinar a alocação de recursos. Nas palavras de Gordon (1994, p.65), na década de 1970, essas várias insurgências haviam conquistado importantes vitórias, com destaque para a criação da Comissão Nacional para Segurança de Rodovias (1970), a Administração da Segurança e Saúde Ocupacional (1970), a Administração de Proteção Ambiental (1970), a Administração de Segurança dos Consumidores (1972), a Administração da Segurança em Minas (1973), além de várias outras instituições similares. Contudo, a medida que a regulação aumentava, aumentava a pressão nas autoridades governamentais para recompensar os empresários. Caso contrário, estes
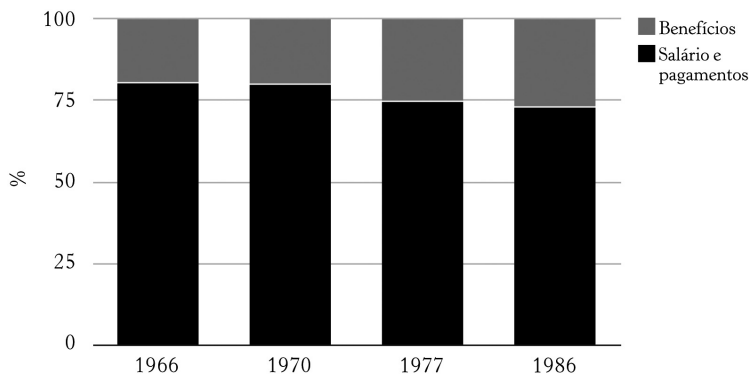
Gráfico 11 – Componentes de composição salarial (1966-1986)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Schwenk (2001).

No mercado doméstico, os monopólios ou oligopólios aproveitavam-se de sua posição para controlar os preços e dominar o mercado. A tabela 6 mostra que essas empresas cresceram de 1948 a 1979. "As grandes corporações dominam cada vez mais o cenário econômico, formando o núcleo do que o economista de Harvard John Kenneth Galbraith chamou de 'novo estado industrial'" (Gordon, 1994, p.66). No mercado internacional, as vantagens das empresas norte-americanas estavam intrinsecamente ligadas à posição dos Estados Unidos no pós-guerra. Segundo Raymond Vernon (1977, p.244), em primeiro lugar, "as maiores empresas nos países industrializados, especialmente as empresas líderes dos Estados Unidos, estavam na vanguarda do movimento [rumo a uma transnacionalização]". As empresas desse país podiam contar com o poder do dólar, além de serem superiores em tecnologia e escala. Conforme tabela 6, a competição era pouca em 1948-1966. Contudo, esse cenário deteriorou-se no período entre 1973-1979. O principal motivo para essa deterioração foi a ascensão da Europa

últimos dificilmente sobreviveriam. O caso de Nova Iorque serve mais uma vez como exemplo. "Confrontados com aumentos de impostos e cortes nos serviços inevitáveis que ameaçam a acelerar as dificuldades enfrentadas pelas empresas e indústrias, a cidade de Nova Iorque tem que correr muito apenas para se manter na corrida rumo à sobrevivência econômica" (*New York Times*, 1976, p.19).

e do Japão, como já visto, e posteriormente dos NIC. Além disso, novas companhias internacionais começaram a investir em novos setores, aumentando a competição.

Tabela 6 – Construção e erosão da rivalidade intercapitalista (1948-1979)

	1948-1966	**1966-1973**	**1973-1979**
200 largest firms' share industrial assets (%)	52,8	59,8	58,0
Índice da concorrência das importações (%)	5,6	8,6	10,3

Fonte: Gordon (1994, p.66).

Justamente pela natureza dessas grandes corporações, elas serviram como forças antiprotecionistas igualmente poderosas que faziam contrapeso, evitando a escalada sem limites das políticas revisionistas. Destler & Odell (1987, p.23) ressaltam que

> A resistência política às propostas de produtos específicos de proteção comercial aumentou acentuadamente entre meados dos anos 1970 e meados dos anos 1980. Os principais grupos que contribuíram para este aumento foram [...] as corporações multinacionais ou as organizações empresariais de coalizão, que carregaram a bandeira do livre comércio no passado.

Assim, para cada setor prejudicado, havia um setor beneficiado que funcionava como contrapeso. Os setores siderúrgico, automobilístico e têxtil eram os três setores que mais sofreram com esse tipo de oposição. Para Destler & Odell (1987), existem dois fatores explicativos para tal fenômeno: em primeiro lugar, o comércio norte-americano havia se tornado mais dependente da economia internacional, portanto mais dependentes de políticas liberalizantes;[23]

23 Segundo os autores, "de 1960 a 1970-1980 o valor das exportações de mercadorias mais importações triplicou em proporção à produção de bens dos EUA, de 14% para 18% depois de 1970. Parte desse aumento foi devido a mudanças de volume e preço, particularmente o petróleo e outras *commodities*. Mas com base no volume (preço deflacionado), a proporção também aumentou subs-

em segundo lugar, houve uma elevação no número de grupos organizados (*lobbies*) atuando em Washington.

Como consequência de todo esse cenário de incerteza dos atores internacionais e nacionais, somados aos grupos antiprotecionistas, o debate doméstico norte-americano intensificou-se, aumentando as preocupações de vários setores que passavam a demandar maior proteção. Criou-se um ciclo no qual questões domésticas e internacionais se entrelaçavam com maior vigor na agenda comercial. Diferentemente do período anterior, entre 1965 e 1988, o aprofundamento das dificuldades econômicas, com destaque para um saldo comercial em tendência negativa, bem como as novas dinâmicas do sistema financeiro internacional, intensificaram as ideias de que o internacionalismo não era mais viável nem desejável para os Estados Unidos. Era preciso agir para recuperar o bom desempenho econômico e manter a supremacia econômica que estava sendo ameaçada especialmente pelos japoneses.

A erosão da sistema antigo

A blindagem do Congresso ao protecionismo, proporcionada pelo arranjo institucional aqui denominado sistema antigo, foi enfraquecida por pelo menos quatro motivos. Primeiro, porque os remédios administrativos forneciam alívio e defesa comerciais em níveis insatisfatórios para o setor privado, e como essas válvulas de escape dos congressistas não funcionavam bem, cresceu a pressão sobre os legisladores para tomarem posicionamento mais protecionista, na esfera legislativa, rompendo as bases do arranjo. Segundo, porque a formulação e a condução da política comercial eram vistas como inadequadas. Mesmo com a criação do STR, boa parte do setor privado e dos congressistas ainda as via demasiadamente influenciadas pelo Departamento de Estado, que as instrumenta-

tancialmente, passando de 19% em 1970 para 25% em 1980 e 26% em 1985" (Destler & Odell, 1987, p.27).

lizava para fins de segurança em prejuízo de setores da economia nacional. Isso gerou questionamentos à delegação de autoridade comercial do Legislativo ao Executivo. Terceiro, porque no plano das ideias começava um período de revisão dos princípios da política comercial norte-americana no qual emergia no debate político doméstico uma noção de *fair trade* diferente da historicamente adotada no país e que desafiava a ideia de livre-comércio. Por fim, houve a reforma do sistema político doméstico que fragmentou e dispersou o poder na Câmara e no Senado. O poder dos comitês, especialmente o de Ways and Means e o de Finanças, os dois mais importantes para o comércio e peças-chave no arranjo institucional, como *veto-points*, foi diminuído pela criação de subcomitês.

Tais reformas, induzidas pelos democratas que não encontravam acesso ao poder e pelo escândalo de Watergate, tornaram o processo de política comercial mais poroso ao paroquialismo (Peters & Welsch, 1977; Weingast, 1989; Jacobson, 1990; Browne, 1995). Consequentemente, o Partido Democrata, historicamente liberal, perdeu coesão, pois muitos de seus políticos retiraram o apoio ao projeto de liberalização comercial como era à época. Tal mudança correspondia em muitos casos à posição de tradicionais eleitorados democratas, como trabalhadores siderúrgicos, que passavam a se opor às políticas liberalizantes.[24]

O Executivo procurava frear essas pressões vetando leis de cunho protecionista. O receio de um efeito bola de neve, como no princípio da década de 1930, era latente. Uma válvula de escape para essa tensão foi o papel desempenhado pelo STR. Na administração Nixon, o STR assumiu um caráter nacionalista e duro nas negociações comerciais internacionais após William Eberle assumir a chefia da agência. Buscava-se romper o padrão negociador

24 Exemplo significativo, a AFL-CIO, principal representante dos trabalhadores organizados nos Estados Unidos, deixou de apoiar o livre-comércio, passando a defender cotas gerais para importações. Levaram a essa demanda o aumento da competição estrangeira em têxteis e vestuário, calçados, automóveis, aço e eletroeletrônicos, como TV e rádios (Baldwin, 1984).

do Departamento de Estado, o qual fazia demasiadas concessões sem exigir reciprocidade. O STR teve também papel relevante nos processos de formulação e coordenação política de modo a dissociar a política de comércio internacional da política externa, papel que cumpriu apenas parcialmente (Dryden, 1995).

Para lidar com as demandas internas numa fase de reconhecida transição, Nixon criou o Council on International Economic Policy (Ciep), deixando o STR intocado e contribuindo para o deslocamento do internacionalismo na política comercial dos Estados Unidos. O objetivo do Ciep era que a coordenação da política econômica internacional em alto nível deixasse de ocorrer por um Departamento específico ou agência participante do processo de política econômica internacional. Segundo Cohen (1988), o Ciep foi considerado de grande valia por observadores da época, que acreditavam que finalmente a política econômica poderia ser tratada com mais racionalidade no nível federal. O Congresso também via o Conselho com bons olhos. Garantiu a ele vida temporária por meio de legislação e lhe conferiu um orçamento particular. Sob a direção de Peter Peterson, oriundo do setor privado, no qual era *chairman* da Bell & Howell, o Ciep teve papel decisivo em convencer Nixon de que a superioridade econômica norte-americana se exauria e da importância de colocar a política econômica em primeiro plano, numa perspectiva mais nacionalista. Para Peterson, outros países e pressões domésticas colocavam as políticas comercial e financeira em xeque, denotando a debilidade da administração. Era preciso agir com vigor em prol de interesses econômicos nacionais.

Para fortalecer o STR e firmar uma transição do internacionalismo para um viés mais nacionalista, a administração determinou que a agência também seria formuladora de estratégia, junto com Ciep, o Council of Economic Advisors (CEA) e outros Departamentos, além de algumas agências. Nas administrações anteriores, o STR tinha papel periférico na formulação da política comercial, concentrando-se na execução. Adicionalmente, o STR ficaria incumbido de lidar com disputas bilaterais, antes a cargo dos Departamentos de Estado, Comércio ou Agricultura. Esse fortalecimento produ-

ziu resultados, pois o STR passou a defender que, se era preciso reverter o déficit comercial de 1971, não era possível que os Estados Unidos atuassem com base na reciprocidade: era preciso obter concessões significativas, sem contrapartida. Como destacou Eberle, chefe do STR, ao comentar negociações com o objetivo mencionado antes com europeus e japoneses: "Não se esqueça nem por um minuto [...] que conseguimos todas estas concessões sem fazer uma única concessão da nossa parte" (apud Dryden, 1995, p.161).[25]

Pelo processo de formulação política fragmentado, no entanto, o STR deveria compatibilizar sua posição com as dos Departamentos de Tesouro, Comércio, Agricultura, mais nacionalistas, por um lado, e Estado e CSN, mais internacionalistas, por outro. É importante destacar que o STR teve parte de suas funções distorcidas em relação às originalmente atribuídas. O STR continuava como uma ligação entre o Executivo, o Legislativo e com o setor privado, mas deixava de ser o coordenador de um comitê interagências de alto nível sobre política comercial, função que passava a ser do Ciep. O Ciep, por sua vez, não era um mero coordenador, pois também produzia posições.

Pode-se dizer que o Trade Act de 1974 foi importante marco da transição entre o período de internacionalismo para o de política do Fair Trade (Stokes & Choate, 2001). Essa lei teve grande importância por renovar a delegação de autoridade comercial do Congresso para o presidente. Foi negociado com flexibilidade pelo Executivo, permitindo incursões profundas do Congresso e de grupos de interesse no que se refere aos procedimentos de defesa comercial (Cohen, 1988). Com isso, mais uma vez o protecionismo generalizado foi evitado em favor de uma política comercial liberalizante,

---

25 Evidentemente, a maior mostra da mudança na política econômica internacional dos Estados Unidos veio com a quebra de Bretton Woods e a imposição de 10% de sobretaxa sobre importações. Contudo, vale destacar que concessões liberalizantes foram obtidas do Japão em carros, informática, aviação leve, urânio, víveres, laranja e soja. Já da CEE, obteve-se concessões em subsídios em trigo, tarifas para cítricos e tabaco.

porém mais agressiva e com maiores possibilidades de alívio contra importações e práticas consideradas desleais.

O STR, após essa lei, tornou-se um dos coordenadores efetivos do processo de formulação de política comercial norte-americano. Anteriormente, com o Ciep, o STR participava da coordenação da política comercial, mas não tinha a primazia e frequentemente era preterido pelo Departamento de Estado ou pelo CSN. Depois que Robert Strauss assumiu o comando da agência, o STR paulatinamente passou a liderar a coordenação do processo comercial, que havia se tornado ainda mais fragmentado. A lei de 1974 (Seção 141)

> tornou o STR encarregado tanto pelo Presidente quanto pelo Congresso por estas e outras responsabilidades comerciais. Por meio de Ordem Executiva 11846, o presidente Ford elevou o STD para o nível de gabinete. (United States Trade Representative, 2009)

O Congresso, por sua vez, criou e modificou mecanismos institucionais para influenciar a política comercial praticada pelo Executivo. Por exemplo, criou-se a Seção 301, que deu poder ao presidente para lidar com práticas desleais, como legislação doméstica de outros países que discriminava os norte-americanos, e facilitou certificação de proteção sob *escape clause*, *antidumping* e *countervailing duty* (Mundo, 1999). Exemplo disso foi o Trade Adjustment Assistance Amendments[26] (United States, 1979).

O Trade Act de 1974 pode ser considerado mais um salto qualitativo no processo de formulação e execução da política de comércio exterior. Ao ampliar os vetores democráticos, fortaleceu

26 A lei "recomenda a passagem com alterações do HR 11711, para rever e expandir o programa de assistência ao comércio nos termos da Lei de Comércio de 1974, oferecendo benefícios de pagamentos e treinamento para trabalhadores demitidos por causa da concorrência das importações, além de assistência para as indústrias e para as comunidades afectadas pelas políticas federais de aumento do comércio exterior. Estabelece-se o Departamento de Comércio e o Comite de Ação de Ajustes como coordenadores dos programas de assistência" (United States, 1979).

os negociadores norte-americanos, legitimando suas demandas e recusas. Ao organizar a interlocução entre interesses privados e negociadores, melhorou a qualidade da informação à disposição dos últimos, a qual seria difícil de obter por meio de pesquisas e análises concentradas somente em órgãos da burocracia, ainda mais num momento de expansão e de crescente complexidade da agenda comercial internacional. A lei comercial de 1974 também pode ser considerada um ponto de referência institucional para a mudança dos objetivos da política comercial em comparação com o pós-Segunda Guerra. A política comercial ganhava legitimidade em si, voltada para ganhos econômicos nacionais, diminuindo sua instrumentalização para objetivos de segurança.

A lei comercial de 1974 também teve papel central na história da política comercial norte-americana ao criar o mecanismo *fast-track*. Sua criação foi a solução encontrada pelos congressistas para evitar a delegação excessiva de poder ao Executivo para negociar barreiras não tarifárias, que poderiam ser em muitos casos políticas públicas. Com o *fast-track*, o Congresso estabelece as extensões das concessões que o Executivo pode realizar numa negociação internacional. Quando o Executivo está prestes a concluir a negociação, ele apresenta os resultados a membros do Congresso, que verificam se estão adequados àquilo que foi delegado. Com o aval do Congresso, o Executivo fecha a negociação e passa a redigir, juntamente com o Congresso, um projeto de lei para instituir os resultados da negociação. O projeto então é colocado em votação no Congresso para sua ratificação ou rejeição, sem a possibilidade de emendas (Mundo, 1999). Isso permite à administração realizar acordos comerciais com credibilidade, pois evita que o Congresso incorpore ou modifique alguns elementos negociados, como aconteceu ao final da Rodada Kennedy, quando o Congresso se recusou a ratificar a eliminação "American Selling Price", uma espécie de gatilho tarifário (Dryden, 1995).

De fato, com o *fast-track* o STR pôde negociar e garantir a ratificação da Rodada Tóquio, incluindo temas não tarifários (Winham, 1986). Na interpretação de Ikenberry (1988, p.240), isso

ocorreu porque "Procedimentos *fast-track* diminuem a eficácia dos esforços de *lobby* das indústrias individuais e a obstrução *ad hoc* do Congresso". Durante a negociação, o STR dialogou com o setor privado e com congressistas. Aos representantes do setor privado, reunidos nos comitês de aconselhamento, foi dada a oportunidade de votar "sim" ou "não" sobre se o acordo atendia aos interesses nacionais. Já os congressistas puderam influenciar a formulação da política comercial, o que os agradou demasiadamente. O STR, enfim, parecia ser o representante definitivo entre o setor privado e o Congresso, por um lado, e o Executivo, por outro (Dryden, 1995). Tudo indicava que a transição institucional e de postura da política comercial norte-americana havia completado a transição. Porém, como será constatado, a primeira administração Reagan significou um período de reversão desse quadro.

É importante destacar a criação do *fast-track*, pois já reflete as mesmas forças desenhadas na hipótese aqui formulada. Ao mesmo tempo que garante ao Congresso parte de sua autoridade em assuntos relacionados à política comercial, tal mecanismo não é divergente da estratégia do Executivo norte-americano de patrocinar um sistema de comércio internacional liberal. É, portanto, um meio termo entre os objetivos de longo prazo do Estado norte-americano, portanto não conjunturais, com forças da mudança, conjunturais por natureza. Esse desafio, parcialmente solucionado pela via rápida na década de 1970, se manteria com intensidade ainda maior na década de 1980, conforme será indicado a seguir.

4
A década de 1980, as forças da mudança e a consolidação do unilateralismo agressivo nos Estados Unidos

A década de 1980 foi marcada por fenômenos que afetaram diretamente a economia norte-americana: a crise do dólar, a deterioração do emprego, o desmantelamento da União Soviética e a ascensão econômica do Leste Asiático. Essa década é um período-chave para a compreensão das tendências que tiveram origem na década de 1970 e que influenciaram os acontecimentos ocorridos no 100º Congresso norte-americano, tema do próximo capítulo. Para melhor compreender as ideias que motivaram direta ou indiretamente a elaboração do Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act de 1988, buscar-se-á tecer neste capítulo algumas considerações sobre esse período.

A década de 1980 trouxe à tona uma nova ordem. As dinâmicas do mercado internacional e o equilíbrio de poder então vigentes não podiam mais ser tratados da mesma forma que nas décadas de 1950 e 1960. Uma nova rede de ações e reações havia sido criada entre os Estados, o que demandava novos posicionamentos. Segundo Saraiva (2001, p.91), a década de 1980, juntamente com a seguinte, "constitui uma espécie de processo inacabado, algo como o equivalente geopolítico de um canteiro de obras, atuando como linha divisória entre duas épocas".

Além disso, aquela década presenciou um novo posicionamento norte-americano com relação à economia internacional. Paradoxal-

mente, com a vitória de Reagan nas eleições de 1981, os Estados Unidos assumiram, embora não de forma imediata, uma postura mais rígida no que diz respeito à política comercial. A estratégia norte-americana de negociar em âmbitos multilaterais, por exemplo, fora reformulada para lidar com as novas dinâmicas internacionais e, consequentemente, reduzir o déficit norte-americano. Iniciava-se uma estratégia de múltiplas direções[1] que, além das rodadas multilaterais, passou a utilizar acordos bilaterais (com o Canadá e com Israel) e, mais tarde, regionais (Nafta). Dessa forma, essa estratégia tornou-se instrumento de extrema importância para a busca da segurança econômica dos Estados Unidos e, embora não tenha sido usada em larga escala na década de 1980, ela foi ampliada de maneira considerável na década de 1990, formando uma densa rede de tratados bilaterais e regionais e entrelaçando os países de maneira complexa.

No campo estratégico militar também houve importantes rupturas. Como visto, desde o pós-guerra, os Estados Unidos empregaram grandes esforços para "exportar" seus princípios de comércio por meio de negociações multilaterais. Gilpin (2000, p.303) relata que "os Estados Unidos haviam se comprometido incondicionalmente com um sistema comercial aberto e não discriminatório, a concretizar-se mediante negociações multilaterais no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)". Para isso, o país assumiu a liderança do processo de abertura, baseado em suas percepções internacionalistas, o que significava arcar com certos custos. Contudo, não se pode descontextualizar essa atitude do governo norte-americano: no período em que ela prevaleceu, havia muita preocupação com a manutenção da Aliança Atlântica, base da política externa dos Estados Unidos, sendo possível a existência de uma espécie de reciprocidade comercial assimétrica.[2]

1 Tal conceito, estratégia *multitrack* no original, foi primeiro utilizado por Gilpin (2000).

2 Por reciprocidade assimétrica entendem-se reduções tarifárias, abertura unilateral e concessões comerciais sem exigências similares. Respondia tipicamente à lógica bipolar e ao sistema antigo. A esse respeito, o livro de Cline (1983,

Não obstante, no segundo mandato de Reagan, e com a ascensão de Gorbatchev na União Soviética, as preocupações com a guerra fria diminuíram o grau de constrangimento para a aceitação da totalidade dos custos das relações comerciais do bloco ocidental (Destler, 2005, p.61; Arslanian, 1994, p.15). Vários motivos contribuíram para essa mudança estrutural de parte da opinião da população norte-americana, sendo o principal deles a debilidade da economia do país, que não permitia favorecimentos aos seus concorrentes como ocorria enquanto vigorou o sistema antigo nas instituições legislativas norte-americanas de comércio. Enquanto na década de 1950 o Japão, por exemplo, deveria receber investimentos em grande quantidade para a manutenção da política de aliança com os Estados Unidos, na década de 1980 esse país era considerado um forte concorrente no campo econômico. Isso demonstra não apenas o enfraquecimento do pensamento baseado na lógica da *mirror image*, mas também o fortalecimento da condição econômica como variável importante para a segurança nacional norte-americana e a corrosão das ideias que davam sustentação ao sistema antigo.

Em outros termos, a década de 1980 é marcada por tensões entre as políticas de segurança, principais promotoras de instituições de comércio que garantiam aberturas unilaterais, e as políticas econômicas, principais promotoras das ideias revisionistas da reciprocidade assimétrica. Enquanto em parte do governo Reagan parece ser mais relevante destacar sua estratégia militar, a economia ganhou grande espaço na construção da agenda. O desmantelamento da União Soviética, a ascensão dos NIC e a deterioração da economia norte-americana, com índices elevados de desemprego, contribuíram para essas mudanças.

---

p.121) é ilustrativo. Segundo esse autor, a nova reciprocidade tinha como principal objetivo conceder aos Estados Unidos mecanismos de retaliação "na forma de proteção contra qualquer país estrangeiro que não concedesse acesso aos produtos norte-americanos de forma comparável ao tratamento recebido nos Estados Unidos".

Principais especificidades da década de 1980

Quanto ao papel desempenhado pela União Soviética na tensão existente entre a reciprocidade assimétrica e as políticas revisionistas, é importante destacar que a década de 1970 havia sido marcada por um período de coexistência pacífica entre as duas superpotências. A iminência de possíveis conflitos nucleares que poderiam causar sérios danos tanto nos Estados Unidos quanto na União Soviética fez que eles desenvolvessem formas de tolerância mútua. Essa ideia refletiu-se em um período de relaxamento das tensões diretas, contribuindo para a fase da *détente* do conflito.

Em 1979, contudo, a guerra civil em Angola internacionalizava-se e a União Soviética invadia o Afeganistão enquanto desenvolvia mísseis com ogivas múltiplas, conhecidos como SS 20 (Almeida, 2001, p.102). Tal acirramento dos ânimos promoveu os argumentos daqueles que pregavam uma renovada busca norte-americana de desequilibrar a seu favor as relações de poder internacionais. Esse reposicionamento soviético acabou gerando tensões entre os dois países e se refletiu nas decisões da administração na gestão Reagan que não demorou em iniciar uma campanha repleta de afirmações como "império do mal", materializado na União Soviética e seus aliados.[3]

A eleição de Reagan à presidência demonstrava a volta da percepção, nos Estados Unidos, de que a União Soviética deveria ser combatida com afinco. Os anos do governo Reagan podem ser caracterizados como um período "no qual os Estados Unidos buscaram remobilizar o seu poder global e reafirmar o seu domínio internacional" (Gill, 1989, p.15). Os Estados Unidos pareciam buscar novamente a intensificação da Aliança Atlântica contra o perigo soviético,

3 Em discurso feito em rede nacional no dia 23 de março de 1983, Reagan afirmou que "enquanto os soviéticos aumentavam seu poder militar, foram encorajados a estender esse poder. Eles estão espalhando a sua influência militar de forma que podem desafiar diretamente nossos interesses vitais e de nossos aliados. [...] Algumas pessoas ainda podem perguntar: Será que os soviéticos alguma vez usarão seu formidável poderio militar? Bem, mais uma vez, podemos nos dar ao luxo de acreditar que não irão?" (Reagan, 1983).

contribuindo para o reaquecimento do conflito. Contudo, da mesma forma que os países da Aliança Atlântica eram aliados no campo da estratégia militar, no campo econômico alguns países aliados eram considerados "inimigos", como o Japão.[4] Esse antagonismo, fruto de mudanças de percepção, foi característica marcante na década de 1980. Em suma, esse período trouxe consigo, portanto, uma tensão entre dois movimentos aparentemente antagônicos, característica fundamental do que aqui se denominou como políticas de *fair trade*: a lógica da abertura unilateral ou reciprocidade assimétrica, patrocinada pelo sistema antigo dentro de um contexto bipolar, revisitadas pelo governo Reagan, e as debilidades da economia norte-americana em um cenário de crise. A esse respeito, Gill (1989, p.22) afirma que

> A década de 1970 foi um período em que a percepção americana sobre o mundo, sobre a Europa e sobre o modelo adequado de política externa pareceria mudar. Um símbolo disso foi a política ativa de détente, bem como a elaboração de uma política de rivalidade econômica com a Europa Ocidental. Até o início dos anos 1970, os Estados Unidos sempre apoiaram bastante a unificação europeia. Depois disso, a percepção de que países da Europa Ocidental eram rivais econômicos começou a figurar de maneira mais proeminente nas mentes de muitos líderes americanos e trabalhadores organizados. Estes anseios sobre a perda da competitividade americana e

4 A disputa com os Estados Unidos pela hegemonia de diversas áreas de influência geopolítica determinou a necessidade de um orçamento militar de grandes proporções, além de ajuda comercial, técnica e financeira, que esgotavam o tesouro nacional soviético, deixando outros setores essenciais com um percentual de recursos bastante reduzidos. Segundo Ayerbe (2002, p.234), "a prioridade na segurança estratégica levou os Estados Unidos a admitirem o fortalecimento desses países, despejando enormes recursos em ajuda econômica e militar e tolerando o protecionismo e os subsídios às exportações, mesmo que prejudicassem a competitividade dos produtos [norte-americanos]". Isso provocou certa insatisfação popular, agravando a crise ainda mais, até se tornar insuportável para o governo norte-americano e importantes setores econômicos e sociais. A retomada de uma perspectiva confrontacionista no campo da segurança colocava constrangimentos à política comercial, no sentido em que vinha sendo empregada na década de 1970.

desaceleração relativa do crescimento produtivo persistiram até os anos do governo Reagan.

Como fruto da reciprocidade assimétrica, vale destacar a criação do programa intitulado Strategic Defense Initiative estabelecido pelo governo Reagan, mais conhecido como programa Guerra nas Estrelas. Segundo Almeida (2001, p.103), tratava-se de uma tentativa do presidente dos Estados Unidos de reviver a *pax* americana (ibidem), consolidar de vez a superioridade norte-americana no conflito com a União Soviética e diminuir a vulnerabilidade nuclear desse país. Estimava-se que tal projeto teria um custo de cerca de 26 bilhões de dólares.[5] De fato, os gastos militares norte-americanos aumentaram consideravelmente,[6] em volumes muitos superiores ao que fora estimado inicialmente. Conforme mostra a tabela 7, em 1983, por exemplo, os gastos militares chegaram a 7,1% do PNB dos Estados Unidos, média bastante alta se comparada com qualquer outra potência da época. Além disso, deve-se ter em mente que o PNB dos Estados Unidos era muito maior do que a média mundial. Os gastos

---

5 No mesmo discurso realizado no dia 23 de março de 1983, Ronald Reagan pergunta-se: "E se as pessoas livres pudessem viver com a certeza de que [...] podemos e destruir mísseis balísticos antes que atingissem o nosso próprio solo ou o dos nossos aliados? Eu reconheço que os sistemas defensivos têm limitações e que levantam alguns problemas e ambiguidades. Se emparelhado com sistemas ofensivos, eles podem ser vistos como promoção de uma política agressiva, e ninguém quer isso. Mas, com estas considerações em mente, eu apelo à comunidade científica em nosso país, aqueles que nos deram armas nucleares, que canalizem seus talentos para a causa da humanidade e da paz mundial, para nos dar os meios de tornar estas armas nucleares impotentes e obsoletas. Hoje à noite, cientes de nossas obrigações no tratado de Misseis antibalísticos e reconhecendo a necessidade de uma maior concertação com os nossos aliados, eu estou dando um primeiro passo importante. Estou dirigindo um esforço abrangente e intensivo na definição de um programa de longo prazo de pesquisa e desenvolvimento para começar a atingir o nosso objetivo final: eliminar a ameaça representada por mísseis nucleares estratégicos" (Reagan, 1983).

6 Isso se torna ainda mais relevante quando comparamos o discurso de campanha de Reagan no qual prometera redução nos gastos militares para a erradicação da pobreza que aumentava nos Estados Unidos. No mesmo discurso citado, Reagan (1983) afirmou que "acredite em mim, não foi agradável para alguém que tinha vindo a Washington determinado a reduzir os gastos do governo".

com segurança e defesa cresceram em média 5% entre 1981 e 1988, saindo de US$ 282,2 bilhões em 1981 e atingindo US$ 393,1 bilhões em 1988, índice bem parecido com o do final da década de 1960.

Tabela 7 – Percentual dos gastos militares no PNB – Países selecionados (1977-1986)

		1977	**1978**	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**	**1986**
América do Norte	Canadá	2,0	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3
	Estados Unidos	6,1	5,9	5,9	6,3	6,6	7,0	7,1	7,0	7,0	6,7
Europa	França	3,9	4,0	3,9	4,0	4,2	4,1	4,2	4,1	4,1	4,0
	Alemanha Ocidental	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,3	3,2	3,1
	Itália	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7
	Reino Unido	4,6	4,4	4,5	4,8	5,0	5,2	5,2	5,4	5,2	5,2
	Japão	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	–	–	–

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados extraídos de *World Armament and Disarmament: Sipri Yearbook* 1987, p.173.
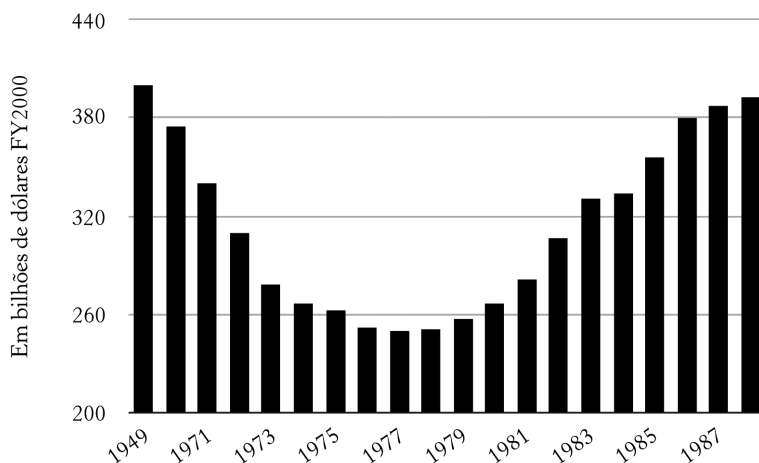
Gráfico 12 – Gastos norte-americanos com segurança e defesa (1969-1988).

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Office of Management and Budget (2007), p.118-25.

Também é importante destacar que ao mesmo tempo que Reagan endurecia o tom no relacionamento com a União Soviética, o bloco comunista já dava sinais de sua debilidade.[7] Assim, a estrutura do poder mundial sofreu alteração significativa. Para o nosso tema, a principal delas é a eliminação paulatina do constrangimento representado pela União Soviética, abrindo espaço para uma política comercial mais nacionalista e agressiva, com expansão dos atritos no campo econômico. Entretanto, esses dois movimentos, aparentemente contraditórios, não foram suficientes para minimizar as políticas liberalizantes empregadas desde 1945 pelo Executivo norte-americano.

Nesse período, portanto, há um descolamento entre o internacionalismo gerenciado pelo Executivo e a reciprocidade assimétrica promovida pela Guerra Fria. Como conclusão, pode-se dizer que o internacionalismo passa a ser uma instituição estrutural de comércio dos Estados Unidos, pois, além de mudar lentamente, não se confundia mais com a lógica bipolar e era realimentada à medida que os Estados Unidos assumiam a hegemonia do Sistema Internacional. Em outros termos, embora as alterações que vinham ocorrendo na estrutura mundial de poder eliminassem os pilares da

7 O bloco socialista começou a sofrer abalos sérios em sua estrutura iniciados com a morte de Stálin (1953) e ampliados com a morte de Brejnev (1982). Revoltas anti-União Soviética estouraram, começando com a alemã na Berlim Oriental. Três anos depois, em 1956, houve tumultos e revoltas na Polônia e um levante nacional na Hungria. A União Soviética agiu de forma repressiva. Ainda em 1956, muitos intelectuais e pensadores comunistas passaram a abandonar tal ideologia, alguns passando para o lado anticomunista, outros se mantendo no campo da esquerda com posições fortemente críticas à União Soviética. Na década de 1980, na Europa Ocidental e em outras regiões, os partidos comunistas encolhiam ano após ano, enfraquecendo-se. Enquanto isso, no Leste Europeu, parte dos líderes perde suas ideologia comunistas stalinistas; vários deles passam a ter como característica uma atitude nacionalista extremista, para assim tentar assegurar seu poder e sua popularidade. No final da década de 1980 e início da de 1990, todos os líderes comunistas do Leste Europeu haviam entregado o poder de forma mais ou menos pacífica. A única exceção foi o líder romeno, Ceausescu, que usou a força e violência para sua proteção, porém pouco pôde fazer e logo também caiu.

reciprocidade assimétrica, o livre-comércio continuou a ser o objetivo principal do Executivo norte-americano.

A estagnação tecnológica soviética foi outro importante fator que contribuiu para tal crise. Esse fenômeno não significa que a União Soviética não possuía tecnologia alguma. Muito pelo contrário, a indústria bélica soviética era tão desenvolvida quanto a do bloco capitalista, mas a União Soviética não acompanhou os avanços tecnológicos ocidentais. De acordo com Szelenyi & Szelenyi (1994, p.223),

> Globalmente, a "Terceira Revolução Industrial" estava em curso, uma revolução da tecnologia da informação, computadores, *chips* etc., e as economias da Europa Oriental acharam excessivamente difícil a entrada nesta corrida.

Em resumo, o fim da União Soviética tem três efeitos: em primeiro lugar, abre-se espaço para a "hegemonia capitalista" em todo o globo; em segundo, emergem novas forças sociais, com diferentes características, abrindo novos desenhos políticos (Martins, 1992, p.7); por último, reflete de certa forma, por meio de sua debilidade, que a natureza da economia mundial havia mudado, dando ênfase à produção de ponta. Este último item, além de prejudicar a União Soviética, também afetou a economia norte-americana em vários setores, com especial destaque para os setores siderúrgico e automobilístico.

Com respeito ao setor siderúrgico, é importante destacar que ele apresenta um histórico protecionista desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse meio tempo, os sindicatos ganharam projeção política, em grande parte em razão da alta capacidade de organização. Pode-se citar como exemplo disso o aumento de 179% nos níveis médios de salário do setor entre 1974 e 1982, destacando-se que isso ocorreu sem o respectivo aumento no nível de produção. Paralelamente a esse processo, as importações passaram a pressionar o mercado norte-americano, de forma que "no final dos anos 1960, com a indústria de aço sentindo a pressão crescente das im-

portações, o Departamento de Estado liderou um arranjo entre os produtores japoneses, europeus e americanos para limitar o volume de vendas dos grandes exportadores estrangeiros ao mercado dos EUA" (Destler, 1995, p.26).[8] Analistas ligados ao setor atribuíam à concorrência desleal (especialmente ligada a práticas de subsídios) e à apreciação do dólar em relação às moedas asiáticas a situação da indústria norte-americana.
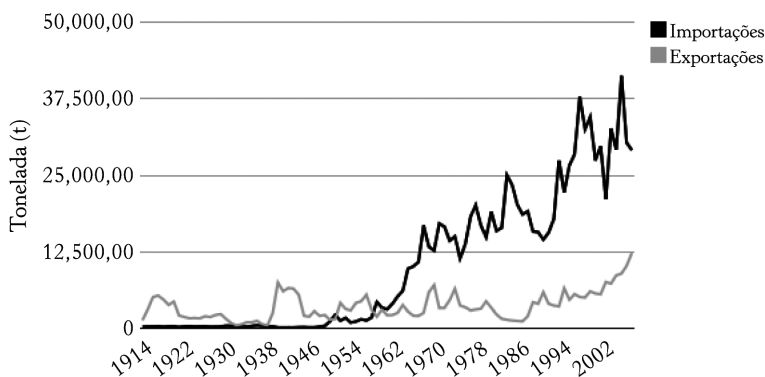
Gráfico 13 – Desempenho histórico do setor siderúrgico norte-americano (1914-2002).

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de U.S. Geological Survey (2010).

Já a indústria automobilística norte-americana assistiu a uma elevação significativa de carros importados, especialmente do mercado japonês. Contudo, como se nota no gráfico 14, ela declinava mais por sua falta de eficiência do que pelos volumes de importações japonesas, embora esse país tenha sido o principal acusado pelos congressistas norte-americanos. Como consequência disso,

8 Na década de 1970, Destler (1995) afirma ainda que "em 1977, a administração Carter responderia a uma pressão renovada da indústria de aço com uma nova forma de limites de importação *ad hoc*, o '*trigger price mechanism*'(TPM) [mecanismo de desencadeamento de preço]".

a indústria norte-americana migrou para outros países. A esse respeito, Robert B. Cohen (1983) afirmou que "a fim de sobreviver, as empresas norte-americanas estão se movendo para o exterior, optando por utilizar a produção japonesa no fornecimento de linhas inteiras de plantas de carros subcompactos (GM) ou investir quantias significativas em plantas brasileiras e mexicanas para a construção de motores para carros nos Estados Unidos (Ford e GM)". A utilização dos Voluntary Export Restraints (VER) e do Market Oriented Sector-Specific (MOSS) configura dois exemplos dos esforços para conter o déficit norte-americano no setor, além de apontar para uma outra tendência da década de 1980: a ascensão de um novo tipo de protecionismo que não poderia mais ser definido em sua forma clássica.[9]
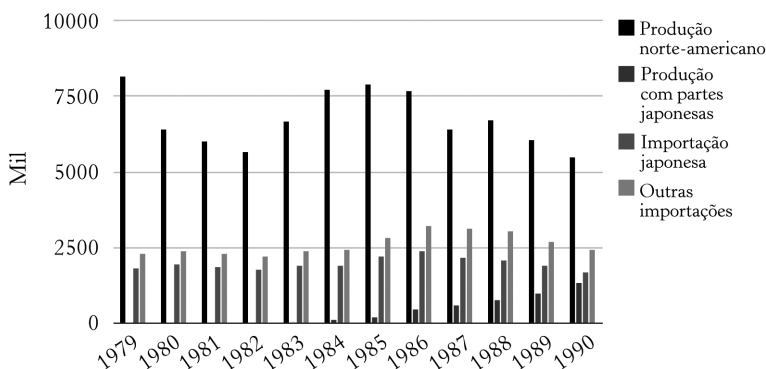
Gráfico 14 – Comércio de carros novos nos Estados Unidos (1979-1990)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Singleton (1992).

9 A esse respeito, Nivola (1986) afirma que "descrições otimistas parecem cada vez mais inadequadas hoje, considerando a extensão em que os regulamentos novos de comércio – os acordos de comercialização ordenada (OMAS), restrições voluntárias às exportações (VER), aquisição seletiva, normas de produtos e exigências do estilo '*buy-american*', para citar algumas – substituíram as antigas tarifas".

Quanto a essa reinvenção do setor produtivo, o Sudeste Asiático, além do Japão, merece um cuidado especial, pois grande parte desses esforços legislativos norte-americanos foi direcionada àqueles países em razão do crescente déficit comercial que os Estados Unidos tinham com a região (Svilenov, 1999; Destler, 2005). Como exemplo disso podem ser citados alguns esforços legislativos, dentre vários disponíveis no período: há o *Hearing,* realizado pelo Committee on Labor and Human Resources (1986) no Senado, intitulado "Impact of Employment on U.S.-Japan Auto Relations", no qual se discutiram as relações comerciais entre Estados Unidos e Japão;[10] a conferência realizada pelo Committee on Ways and Means (1987) na Câmara, intitulado "Managing U.S.-Korean Trade Conflict", na qual se discutiram as exportações coreanas aos Estados Unidos;[11] o relatório elaborado pelo Committee on Foreign Affairs (1987) da Câmara, intitulado "U.S. Trade Relations with Asia", no qual o déficit norte-americano foi amplamente debatido,[12] entre incontáveis outros exemplos. Neste ponto é interessante notar a participação de diferentes comitês, desconcentrando as questões de comércio do Way and Means e do Finance Committee, um dos pilares do sistema antigo, como visto.

---

10 Essa Conferência, que contou com a presença do subcomitê "Employment and Productivity", discutiu as relações comerciais entre Estados Unidos e Japão em produtos relacionados ao mercado automobilístico, como o de autopeças. Teve como principal objetivo melhorar o déficit existente neste setor e a solução utilizada foi a implantação de MOSS (Senate, 1986). O MOSS será discutido adiante.

11 Esse documento foi fruto de um seminário realizado pelo comitê que contou com apoio do Woodrow Wilson International Center for Scholars. Nesse evento examinou-se a condição política e econômica da Coreia do Sul que afetava diretamente os Estados Unidos (Committe on Ways; Means, 1987).

12 Elaborado em março de 1986, tal relatório foi fruto de estudos realizados por missões enviadas para a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, China, Tailândia, Cingapura e Indonésia, com especial destaque para questões relacionadas ao déficit comercial dos Estados Unidos, além das relações bilaterais norte-americanas na região. O relatório conclui afirmando que o déficit norte-americano era fruto de práticas desleais de comércio (Commitee on Foreign Affairs, 1987).

Tal direcionamento do Congresso norte-americano era voltado para o seguinte fenômeno: crescendo a uma média de 8% ao ano, a década de 1980 presenciou a ascensão de países do Leste Asiático, conhecidos como NICs[13] (como Coreia, Cingapura, Tailândia e Hong Kong). Gilpin (2000, p.352), por exemplo, afirmou que "o crescimento econômico dos mercados emergentes do Leste Asiático impressionou o mundo inteiro".[14] Parte da população norte-americana acreditava que o Sudeste Asiático contava com grandes centros econômicos, expectativa que se concretizou em ritmo acelerado e que começou a incomodar muitos setores da economia norte-americana, com destaque para os setores automobilístico, siderúrgico e de semicondutores.

Como indica a tabela 8, Hong Kong liderou o processo de crescimento com 10,0% ao ano entre 1960-1970, perdendo a liderança para Taiwan, que cresceu 9,8% em 1970-1980. A Coreia do Sul liderou com 9,7% ao ano entre 1980-1990; em seguida têm-se Taiwan com 7,7%, Hong Kong com 7,1% e Cingapura com 6,4%. Em suma, o Leste Asiático cresceu 7,6% entre 1980-1990, enquanto o Sul da Ásia cresceu 5,6%. Se esses índices são comparados com os norte-americanos, nota-se o que se entendia na época como uma discrepância: entre 1970 e 1990, o PNB norte-americano cresceu a uma média de 2,9%, bem inferior ao padrão asiático. Entre 1980 e 1990, os Estados Unidos só foram superiores ao agregado regional latino-americano e africano.

A taxa de crescimento, embora seja um importante vetor analítico, não é suficiente para explicar as especificidades do caso em questão. A economia asiática desenvolveu-se baseada em setores exportadores, sendo esses responsáveis por grande parte do PNB da região. Cingapura é o país no Leste Asiático onde se tem o maior

13 Entende-se como NIC tradicionais Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan, e, como novos NIC Indonésia, Malásia e Tailândia.

14 Após quatro anos vivendo na região, o repórter Steve Lohr (1985) declarou: "após quatro anos vivendo e noticiando em grande parte do lado asiático da Bacia do Pacífico, este jornalista sai com a impressão de uma região em ascensão, das vozes e imagens de crescente prosperidade e expectativas".

Tabela 8 – Taxas de crescimento, PNB, nos NIC asiáticos e nas principais regiões do Terceiro Mundo (1960-1990)

		1960-1970	**1970-1980**	**1980-1990**
Países selecionados	*Estados Unidos**	4,0	2,9	2,9
	*Japão**	10,7	5,6	3,9
NIC	*Hong Kong*	10,0	9,2	7,1
	Cingapura	8,8	8,3	6,4
	Coreia do Sul	8,6	9,6	9,7
	Taiwan	8,8	9,8	7,7
Outras regiões do Terceiro Mundo	Leste Asiático e Pacífico	5,9	6,7	7,6
	América Latina e Caribe	5,3	5,4	1,7
	Oriente Médio e Norte da África	n.a.	4,6	0,2
	Sul da Ásia	3,9	3,5	5,6
	África Subsaariana	4,2	3,6	1,7

*Os dados referentes aos Estados Unidos e Japão foram calculados a partir de informações extraídas de *Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database* (2005).

Fonte: Brohman (1996).

índice de crescimento da participação das exportações no PNB. Na década de 1980, esse índice atingiu patamares elevadíssimos, chegando a uma média de 207,2% anualmente. Hong Kong também obteve elevados índices, chegando a 88% de crescimento. A Coreia do Sul atingiu 34%, enquanto Taiwan alcançou 47,8%. Em 1965, os NIC asiáticos participavam de 3% de todo o comércio internacional; em 1980, essa participação já havia dobrado, atingindo 6% do comércio internacional; em 1990, ela atingiria 9,1%.

Comparados com os principais polos industriais da época, em 1990 os NIC já haviam passado tanto a França quanto a Grã-Bretanha em importância no comércio internacional, conforme demonstra a tabela 11. Já os Estados Unidos perderam espaço. Em 1980, esse país participava de 13% do comércio internacional. Em 1990, esse índice havia caído para 11,2%. Já a Alemanha e o Japão con-

seguiram manter suas participações em um mesmo patamar, com pequenas variações. Em 1980 a Alemanha participava de 14,8% do comércio internacional e encerrou a década com 14,5%. O Japão iniciou a década com 11,2% de participação no comércio internacional e a encerrou com o mesmo índice.

Tabela 9 – Crescimento percentual da participação das exportações no PNB, regiões selecionadas (1960-1990)

		1960	1970	1980	1990
NIC	*Hong Kong*	70,9	92,2	88,0	133,9
	Cingapura	163,1	102,1	207,2	198,0
	Coreia do Sul	3,4	14,1	34,0	31,0
	Taiwan	10,5	25,2	47,8	48,4
Outras regiões do Terceiro	Leste Asiático e Pacífico	6,4	6,1	19,1	25,1
	América Latina e Caribe	14,8	12,6	16,0	16,8
	Oriente Médio e Norte da África	n.a.	n.a.	42,2	31,5
	Sul da Ásia	6,8	5,4	7,7	9,3
	África Subsaariana	23,6	20,6	30,4	28,3

Fonte: Brohman (1996).

Tabela 10 – Participação do Terceiro Mundo nas exportações mundiais (1965-1990)

		Participação nas exportações mundiais			Participação nas exportações do Terceiro Mundo		
		1965	1980	1990	1965	1980	1990
Exportações totais	NIC	1,5	3,8	6,7	6,0	13,3	33,9
	Novos NIC	1,5	2,2	2,4	6,2	7,8	12,4
	Todos os NIC*	3,0	6,0	9,1	12,2	22,1	46,3
	Todo o Terceiro Mundo	24,2	28,7	19,8	100,0	100,0	100,0
Exportações de manufaturas	NIC	1,5	5,3	7,9	13,2	44,9	61,5
	Novos NIC	0,1	0,4	1,5	1,1	3,8	12,0
	Todos os NIC *	1,6	5,7	9,4	14,3	48,7	73,5
	Todo o Terceiro Mundo	11,1	11,8	12,9	100,0	100,0	100,0

* Todos os NIC é a soma dos "antigos" e dos "novos".

Fonte: Brohman (1996).

Tabela 11 – Principais exportadores de manufaturas, percentual de participação mundial (1973-1990)

	1973	1980	1990
Alemanha	17,0	14,8	14,5
Estados Unidos	12,6	13,0	11,9
Japão	10,0	11,2	11,2
França	7,3	7,4	6,6
Reino Unido	7,0	7,4	6,0
Hong Kong	1,3	1,6	3,1
Cingapura	0,5	0,7	1,5
Coreia do Sul	0,8	1,4	2,5
Taiwan	1,1	1,6	2,5
NICs	3,7	5,3	9,6

Fonte: Brohman (1996).

O que mais incomodava os Estados Unidos com relação à ascensão das exportações dos NIC eram os tipos de produtos exportados por esses países.[15] A participação dos produtos tradicionais (com pouco valor agregado, pouca tecnologia e mão-de-obra não qualificada) nas exportações da região – com exceção de Taiwan – para os Estados Unidos sofreu relativa queda. Já a participação dos produtos intermediários (com média tecnologia empregada e mão-de-obra semiqualificada) nas exportações cresceu em todos os NIC, com especial destaque para Cingapura, que não exportava nenhum produto desse setor em 1966 e, em 1986, 58,2% de suas vendas ao mercado norte-americano eram consideradas de tecnologia semiavançada. Mais importantes ainda são as exportações dos produtos de alta tecnologia (nos quais são empregadas pesquisas extremamente avançadas e mão-de-obra altamente qualificada) para os Estados Unidos, que cresceram em todos os NIC. Nova-

15 A ascensão dos NIC acentuou a competição em muitos setores da economia norte-americana, especialmente aqueles com alto valor agregado. David W. Clark, presidente da Lydall Inc. produtora de materiais de fibra, por exemplo, afirmou que "o empresário norte-americano está apenas começando a aprender que ele tem que olhar para o Sudeste Asiático como parte de seu mercado [...] a força do dólar tornou a venda para o exterior cada vez mais difícil" (apud Crossette, 1985).

mente, o destaque principal foi Cingapura, onde, em 1966, apenas 0,2% das exportações para os Estados Unidos era considerada tecnologicamente avançada; em 1986, elas já haviam atingido 78,1%. Esse fenômeno intensificava a impressão de declínio dos Estados Unidos, sustentada por Arrighi (1994) e Kennedy (1989) – e refletida no déficit comercial. Não à toa, Japão,[16] Taiwan e Coreia do Sul foram os principais alvos do revisionismo comercial nos Estados Unidos, além de Brasil e Índia (embora com menor intensidade).[17]

Tabela 12 – Distribuição percentual das exportações dos NIC para os Estados Unidos por grupo de produtos (1966 e 1986)

	Hong Kong		**Coreia do Sul**		**Taiwan**		**Cingapura**	
Grupo de produtos	**1966**	**1986**	**1966**	**1986**	**1966**	**1986**	**1966**	**1986**
Tradicionais	67,9	62,2	56,5	52,7	44,6	49,1	73,6	13,9
P&D intensivo (geral)	9,8	23,8	2,0	19,2	15,8	22,3	0	58,2
R&D intensivo (mais sofisticados)	17,5	29,5	3,9	29,6	20,3	29,2	0,2	78,1

Nota: Produtos tradicionais: produtos feitos com trabalho barato, não qualificado, com pouca pesquisa e desenvolvimento; P&D intensivo (geral): produtos feitos com trabalho semiespecializado e pesquisas generalizadas globalmente bem como procedimentos de desenvolvimento; Pesquisa & Desenvolvimento intensivo (mais sofisticados): produtos feitos com trabalho altamente qualificado, processos de produção tecnologicamente sofisticados, e pesquisas especializadas e procedimentos de desenvolvimento que não tenham sido generalizados globalmente.

Fonte: Brohman (1996).

16 A respeito do Japão, por exemplo, Destler (2005, p.52) afirma que "qualquer país grande crescendo tão rapidamente causa obrigatoriamente problemas para o sistema de comércio mundial. Na verdade, o Japão era visto como um problema comercial especial, e seus produtos submetidos a uma série de barreiras discriminatórias, bem antes de sua época ímpar de crescimento na casa dos dois dígitos. Daí desenvolveu-se uma percepção generalizada do Japão como um 'carona' no sistema de comércio internacional, explorando as oportunidades de mercado para o exterior enquanto fazia mudanças internamente apenas de má vontade".

17 Além disso, alguns fatores contribuíram para o desenvolvimento do leste Asiático, entre eles, a importância geopolítica da região para a Guerra Fria, especialmente no seu início, o Japão e seu posicionamento de desenvolvimento de sua periferia, e a qualidade do capital humano, hábil em lidar com vários tipos de situações (Ayerbe, 2002, p.234). Entre 1946-1978, os Estados Unidos enviaram US$ 13 bilhões à Coreia do Sul e US$ 5,6 bilhões a Formosa.

Embora na realidade essa relação causal não seja tão clara, a ascensão exportadora desses países era diretamente relacionada ao déficit na balança comercial dos Estados Unidos que atingiu patamares elevados na década de 1980. Em 1985, o déficit já havia atingido cerca US$ 170 bilhões, alargando consideravelmente o déficit iniciado na década de 1970, como mostra o gráfico 15. Isso ocorreu, segundo a compreensão da época, basicamente em razão da ascensão de novos polos industriais e do acirramento da competição no mercado internacional das empresas norte-americanas. Em 1989, por exemplo, as importações já haviam atingido US$ 477,4 bilhões, o que representou uma elevação de 191,11% das importações de 1980, enquanto as exportações atingiram US$ 362,1 bilhões, elevação de 161,43% das exportações de 1980, criando um déficit na balança comercial de US$ 115,3 bilhões.
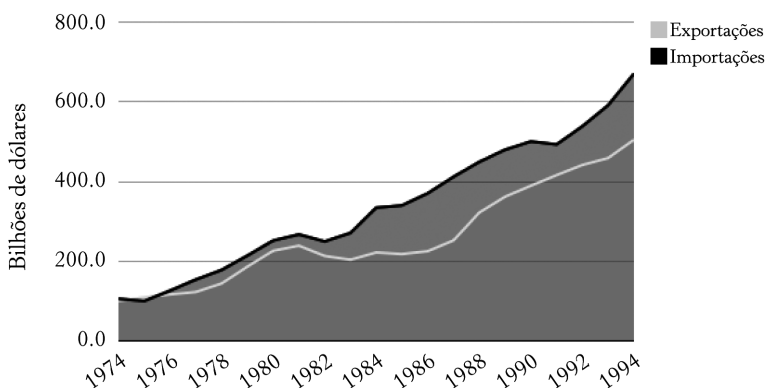
Gráfico 15 – Exportações e importações norte-americanas de bens manufaturados, em bilhões de dólares (1974-1994)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de *Economic Report to the President*, 2008 (b104).

Grande parte dessa desproporção continha o déficit dos Estados Unidos com o Japão, o que acirrou as tensões entre os dois países. Isso se tornará mais evidente com a utilização dos mecanismos de defesa comercial dispostos da Seção 301 das leis de comércio dos Estados Unidos, da qual o Japão fora o principal alvo. Além disso,

o PNB norte-americano sofreu fortes variações de crescimento. A primeira metade da década de 1980 deve ser destacada porque nesse período a economia desse país assistiu à maior desaceleração da economia desde 1960. Entre os anos 1980 e 1983, os Estados Unidos cresceram a uma média de 0,2% ao ano, enquanto o Japão cresceu a uma média de 3% ao ano. O gráfico 16 ajuda a visualizar essa situação. É importante dizer que, embora não sejam suficientes para comprovar o declínio norte-americano, esses dados influenciavam a percepção que o norte-americano tinha da posição de seu país.
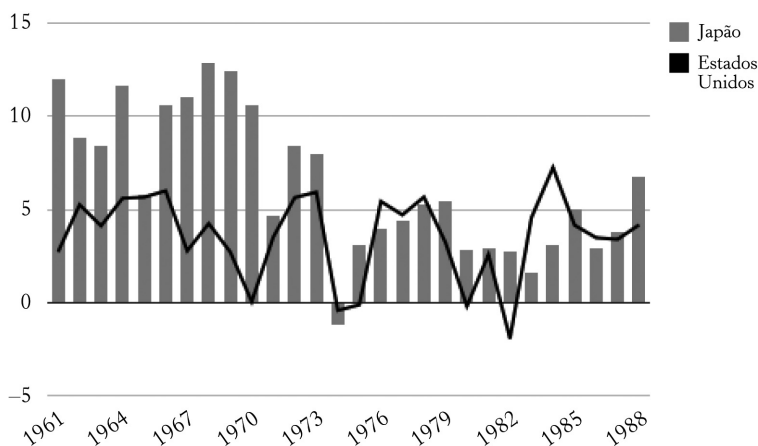
Gráfico 16 – Percentual do crescimento do PNB japonês e do norte-americano (1961-1988)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Development Research Institute (2009).

Além disso, a primeira metade da década de 1970 presenciou forte elevação do índice de desemprego nos Estados Unidos. Uma das consequências dessa realidade foi a ascensão do setor de serviços, como visto no capítulo anterior. Em razão dos mesmos motivos levantados anteriormente para explicar o déficit comercial norte-americano (ascensão de novos polos industriais e o acirramento da competição no mercado internacional das empresas norte-americanas), muitos trabalhadores encontraram no setor de serviços uma

nova oportunidade.[18] Esse setor é superavitário desde 1974; contudo, os recursos arrecadados não atingiram US$ 1,2 bilhão (US$ 22,6 de exportação e US$ 21,4 de importação), longe de ter algum efeito significativo nos problemas do balanço de pagamentos norte-americano. Porém, esse padrão alterou-se nos dois últimos anos da década de 1980, produzindo um superávit de US$ 23,5 bilhões (US$ 127 bilhões de exportação contra US$ 103,5 de importação) e, desde então, essa cifra não parou de crescer. Em 1995, por exemplo, o superávit foi de US$ 68,4 (US$ 210,6 de exportação e US$ 142,2 de importação). Vale notar que de 1982 a 1985 o superávit sofreu uma redução brusca. O gráfico 17 dedica atenção a essa tendência.
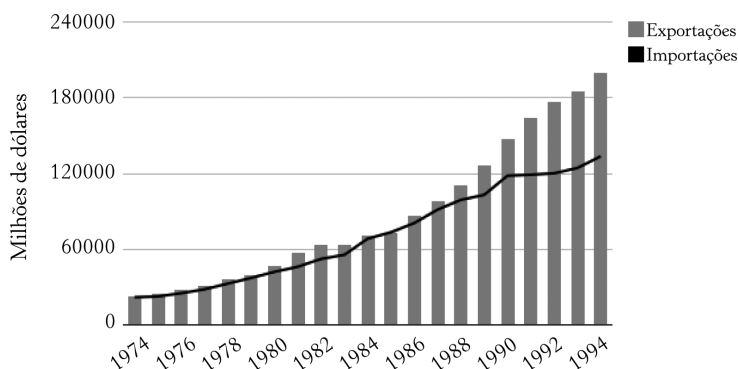
Gráfico 17 – Comércio de serviços norte-americano, em bilhões de dólares (1974-1994)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Bureau of Economic Analysis (2006)

Reagan assume a presidência decidido a melhorar a oferta de emprego. De fato, o novo presidente consegue efeitos positivos no setor de serviços, mas o desemprego cresceu consideravelmente em seu primeiro governo, só recuando de 1984 em diante, no segundo mandato. A situação tornou-se ainda pior com as políticas adotadas por

18 Outra explicação para essa ascensão do setor de serviços está relacionada com a própria deterioração do trabalho relacionado à indústria. Com o crescimento do desemprego, a procura pelo "subemprego" se tornou ainda maior, o que contribuiu para o desenvolvimento do setor de serviços.

Reagan de corte nos gastos sociais, prejudicando as políticas de *Welfare State* que favoreciam os trabalhadores. A esse respeito, Rehmus (1984, p.42) afirmou à época que "o movimento operário entende que muitos dos programas que os favorecem estão sob ataque no momento presente".[19] Assim, as críticas ao *Welfare State* se acentuaram e ele passou a ser acusado de "grande causador dos efeitos negativos" à inovação e eficiência. "Se o Congresso não colocar agora a Segurança Social sobre uma base financeira mais realista, terá uma grande responsabilidade nas crises futuras" (*New York Times*, 1981).[20]

Tendo em vista esse tipo de problema, difundia-se a opinião de que os programas sociais tinham efeitos negativos sobre o trabalho. Desse modo, "os programas sociais [solapavam] a ética do trabalho, criando uma proteção artificial contra os riscos, desestimulando a eficiência e a competitividade da mão-de-obra" (Ayerbe, 2002, p.196). Em 1986, essa preocupação ainda se fazia presente nos discursos de Reagan, como naquele do dia 16 de fevereiro de 1986:

> O presidente Reagan mais uma vez culpou os "equivocados programas de bem-estar" para a "tragédia nacional" com famílias falidas e pioras em assuntos como ilegitimidade e pobreza entre os jovens. Seus comentários representam uma elaboração de sua condenação à "teia de aranha do bem-estar", apresentada em seu discurso [State of the Union] que também reflete a decisão da administração de atribuir ao bem-estar um importante espaço no debate doméstico para as eleições de 1986 no Congresso. (Takaki, 1986)

Essas questões dominaram grande parte dos debates sobre a lei de 1988 que gerou a Super 301. Embora não diretamente relacionada ao

---

19 Esse ponto será mais bem debatido adiante.

20 O jornal afirma também que "o número de trabalhadores apoiando cada aposentado deverá permanecer relativamente estável nas próximas décadas. Mas o custo da Segurança Social continuará de qualquer maneira, por causa dos benefícios prometidos aos aposentados do futuro que aumentam com os salários. Isso significa que o imposto anual máximo, agora em $ 1.975, vai quase dobrar em 1988 [...] A menos que haja reformas na estrutura de benefícios, as crianças pré-escolares de hoje herdarão uma obrigação de multitrilhões de dólares" (*New York Times*, 1981).

tema, afirmava-se que os gastos sociais (emissão de moeda) geravam déficit público e inflação. Portanto, para amenizar esse desequilíbrio, seriam necessárias elevações da carga tributária, o que comprometeria a poupança e os investimentos e, consequentemente, prejudicaria produtores norte-americanos com a crescente competitividade demandante de altos investimentos constantes. Contudo, havia uma tensão entre o neoliberalismo de Reagan e os sindicatos e grupos prejudicados. Essa postura adotada por Reagan fez que o trabalhador organizado aumentasse sua força politicamente, o que teve efeitos positivos da taxa de desemprego de 1984 em diante.[21] Um exemplo disso foi a AFL-CIO, que também praticava *lobby* "com funcionários do legislativo e do executivo para proteger os interesses do movimento operário organizado e os indivíduos da classe trabalhadora em geral" (Rehmus, 1984, p.41). Em conclusão, quer com as críticas aos encargos sociais com o neoliberalismo reaganiano, quer com a busca por amparo com os sindicatos norte-americanos, a solução parecia estar concentrada em grande parte no revisionismo comercial.
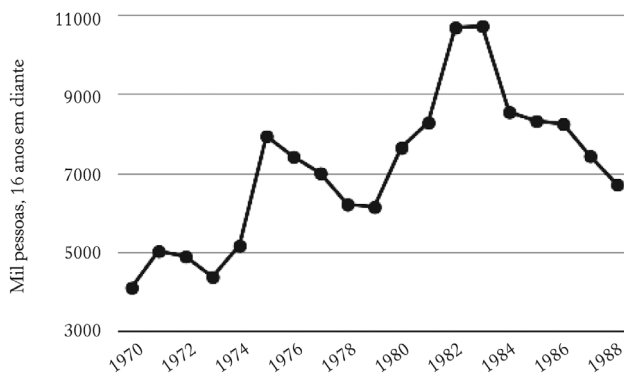
Gráfico 18 – Desemprego nos Estados Unidos, mil (1970-1988)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de *Economic Report to the President*, 2002 (b34).

21 O desemprego contribuiu para uma maior organização dos sindicatos para pressionar o governo por políticas em prol do trabalhador. Até então, os trabalhadores eram muito desorganizados e continuaram sendo durante grande parte da década. É o que Rehmus (1984, p.41) quis dizer quando, em 1984, afirmou que "hoje o trabalho é fraco politicamente, resta saber se isto é ou não permanente".

É importante comparar a situação norte-americana com a de outros países. A taxa de desemprego alemã mais que dobrou no primeiro governo Reagan, saindo de um patamar de 3% ao ano em 1980 para atingir cerca de 7% ao ano em 1984. Já a taxa de desemprego japonesa se manteve mais estável, sofrendo pouca variação na década. O primeiro governo Reagan aumentou em 1% o desemprego japonês. O segundo governo Reagan viu a taxa de desemprego alemão recuar, caminhando quase paralelamente à taxa de desemprego norte-americana, e a taxa japonesa se manteve constante, conforme aponta o gráfico 19. Baseado nesses dados é possível dizer, em primeiro lugar, que a taxa de desemprego existente nos Estados Unidos não era algo existente apenas em seu território e parecia ser um fenômeno muito mais avassalador em países como a Alemanha. Não obstante, para esse cenário de revisão comercial e mudança econômica, os números em si não são mais importantes do que o significado que lhes é atribuído (Goldstein & Keohane, 1993).[22]
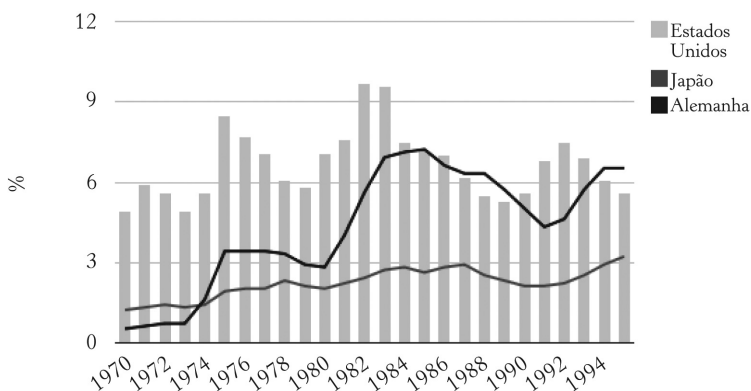
Gráfico 19 – Taxa de desemprego: Estados Unidos, Japão e Alemanha, % (1979-1996)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Council of Economic Advisors (1997, b107)

22 A esse respeito, Goldstein (1993) diz que "as idéias estão sempre presentes; dão significado às ações além de prescreverem legitimidade às reinvindicações políticas e materiais de indivíduos e grupos".

Outro dado interessante é a comparação entre os salários recebidos nos Estados Unidos, na Alemanha e no Japão. Desde 1970, o trabalhador norte-americano custou mais caro do que o japonês e o alemão, tendência que só se reverteu em meados do ano 1992 no caso japonês, e 1993 no caso alemão. Embora de maneira precária, esse dado ajuda a compreender o fenômeno da "transnacionalização da economia", na qual empresas norte-americanas se mudaram para outros países com custos menores com mão-de-obra. Enquanto esse custo subiu nos Estados Unidos no primeiro governo Reagan, o Japão e a Alemanha mantiveram-se estáveis, com pequenas variações para cima no caso japonês e para baixo no caso alemão. Contudo, no segundo governo Reagan, de 1985 em diante, os custos tanto no Japão quanto na Alemanha aumentaram consideravelmente, dobrando seu valor e saindo de um patamar de cerca de US$ 40 dólares-hora para US$ 80 dólares-hora no caso japonês e US$ 70 dólares-hora no caso alemão. Esses dados ajudam a entender o motivo que levou o Japão a entrar em crise no começo da década de 1990. Em suma, o fato é que a natureza do emprego dos Estados Unidos havia mudado, mas não mudou sem gerar desconforto canalizado na crítica ao sistema antigo e à reciprocidade assimétrica patrocinada pela lógica bipolar.[23]

---

23 Além dos fenômenos já citados, vale destacar a ascensão da mulher no mercado de trabalho, pois também contribuiu para a situação do trabalho nos Estados Unidos. Embora o número de adesão dessa força de trabalho tenha sido menor na década de 1980 do que na década de 1970, a ascensão da mulher aumentou o número de trabalhadores qualificados no mercado de trabalho. A esse respeito, Juhn & Kim (1999, p.47) afirmam que "com base nas alterações agregadas, vemos que (1) o crescimento da oferta de trabalho feminino na década de 1980 diminuiu em relação à década de 1970, e (2) as mulheres aumentaram a oferta de habilidades na economia em 1980. Estes achados são inconsistentes com uma história em que o deslocamento de oferta entre as mulheres desempenhou um papel importante. Em vez disso, eles apoiam a visão de que mudanças na demanda relativa, em vez de mudanças de abastecimento, foram a causa subjacente do declínio de oportunidades para os homens menos qualificados e de crescimento rápido da desigualdade na década de 1980". Assim, a ascensão da mulher qualificada contribuiu para a deterioração do trabalho desqualificado do homem.
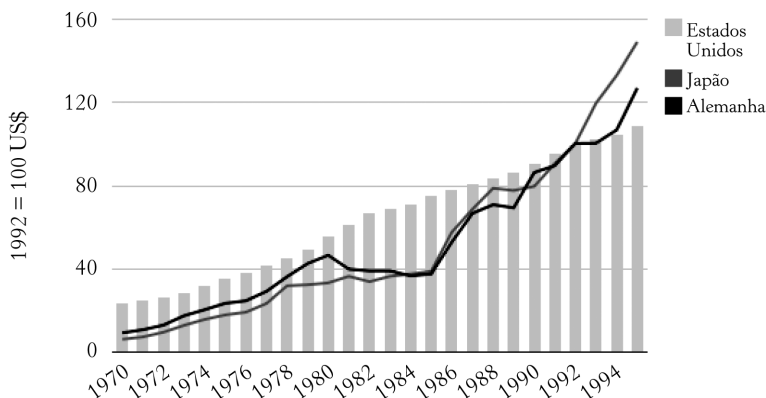
Gráfico 20 – Compensação por hora trabalhada no setor manufatureiro (1970-1994)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de *Economic Report to the President* (1997, b107).

O neoliberalismo de Reagan e os desafios contextuais da década de 1980

É dentro desse cenário econômico (inflação; desemprego; baixos índices de crescimento, competitividade e produtividade; aumento do déficit comercial) e da herança deixada pelo Trade Act de 1979 que Reagan faz sua campanha para presidência. Quanto ao Trade Act de 1979, é importante dizer que essa lei trouxe algumas alterações importantes que, além de dar mais autonomia ao agora chamado USTR, garantiu mais espaço para a atuação dos grupos prejudicados pela conjuntura econômica da época.

De acordo com a Seção 1 do Plano (Committee on Ways and Means, 2003), o Office of Special Trade Representative (STR) passaria a ser o Office of the United States Trade Representative (USTR). A alínea (b), item 1 e 3, atribuía ao USTR a liderança, com o aconselhamento do TPC, no desenvolvimento e na coordenação da implementação da política de comércio internacional bilateral ou multilateral, incluindo *commodities* e investimento direto quando relacionado ao comércio internacional. O USTR deveria também

coordenar atividades de outras agências e departamentos no que toca à expansão das exportações norte-americanas e a pesquisas sobre política comercial, de questões de investimento direto e de *commodities*, incluindo o comércio Leste-Oeste, ao combate às práticas desleais de comércio, e às questões comerciais relacionadas à energia.

Negociações bilaterais e multilaterais no âmbito do GATT, *commodities*, comércio Leste-Oeste e supervisão dos remédios comerciais, dentre outras atividades, eram de responsabilidade do Departamento de Estado e essas alterações eram consoantes com o movimento de separação entre as políticas comercial e externa (O'Shea, 1993). Todavia, a separação não era completa. Por exemplo, Carter (1979) afirmou que

> No reconhecimento da responsabilidade do Secretário de Estado sobre a nossa política externa, as atividades de pessoal no exterior do Representante de Comércio e do Departamento de Comércio serão totalmente coordenadas com outros elementos de nossas missões diplomáticas.

Ainda nesse sentido, a Seção 7 do Plano confirmava que

> nada neste plano de reorganização pretende derrogar a responsabilidade do Secretário de Estado para assessorar o Presidente em questões de política externa, incluindo os aspectos de política externa de comércio internacional e assuntos relacionados com o comércio.

Tal arranjo em muito contribuiu para a estratégia de múltiplas direções de Reagan, como será debatido adiante.

O chefe do USTR foi instituído como principal conselheiro do presidente para o comércio internacional e para outras políticas com impactos sobre o tema. É importante destacar que na alínea (b) item 2, o Plano reitera o papel de primazia do USTR: "O Representante Comercial será o principal responsável pela realização de negociações comerciais internacionais, incluindo *commodities* e negociações de investimento direto em que os Estados Unidos participam".

Atenção especial foi dada à implementação dos resultados da Rodada Tóquio. Porém, como agência do Escritório Executivo da

Presidência, o Plano lembra que "todas as funções do Representante de Comércio serão conduzida sob a direção do Presidente" (alínea [b], item 4).[24] Reconhecendo que o comércio não era parte da agenda cotidiana do presidente, caberia ao USTR maior atenção ao tema. O quadro de funcionários, posteriormente, seria expandido de 59 para 131 pessoas. Na opinião de Destler (1995, p.117), um defensor do papel tradicional de intermediador da agência, o USTR correu o risco de receber uma burocracia e um pessoal grande demais. Isso poderia inclinar o USTR "em direção a excessos no trabalho interno em detrimento da mobilização dos recursos de todas as agências envolvidas". No geral, "a formulação de política comercial ainda era fragmentada, mas bem menos do que quando era decidida por quatro agências e escritórios diferentes" (Dryden, 1995, p.257).[25]

Além do Plano de Reorganização burocrática, a aprovação do Trade Agrements Act de 1979 promoveu mudanças importantes. Reformou o sistema de aconselhamento privado por meio do qual grupos de interesse mantinham diálogo e consultas institucionalizadas com a administração na negociação de acordos comerciais internacionais. A Seção 1103 ampliou a participação do aconselhamento do setor privado ao emendar a Seção 135 do Trade Act of 1974, adicionando que consultas entre representantes do setor privado e o presidente (na prática, alguma instituição designada por ele, normalmente o USTR, por meio de *hearings*) deveriam ocorrer não apenas com relação à negociação de um acordo comercial internacional, mas

---

24 Essas medidas visavam corrigir o problema organizacional da "falta [de] uma autoridade central capaz de planejar uma estratégia comercial coerente e garantir a sua implementação" (Carter, 1979).

25 O Departamento de Comércio teve suas funções aumentadas pelo Plano. Assumiria a responsabilidade por toda a parte operacional do comércio internacional não agrícola, desde a promoção comercial à administração de instrumentos de defesa comercial, incorporando funções antes dos Departamentos de Tesouro e de Estado. Papel especial foi atribuído ao Departamento de Agricultura para o comércio agrícola. O Departamento de Comércio passaria a contar ainda com um subsecretário para o comércio internacional e com o diretor-geral do U.S. and Foreign Commerce Services, cargo relacionado à promoção de exportações de bens e serviços principalmente de empresas pequenas e médias e de assistência a empresas com operações no exterior.

também com relação ao funcionamento de qualquer acordo comercial, uma vez celebrado, e com respeito a outros assuntos emergentes relacionados com a administração da política comercial dos Estados Unidos. A Seção 1.103 da lei de 1979 também estendeu no mesmo sentido as relações entre a administração e o Advisory Committee for Trade Negotiations, ao emendar a alínea (b) da Seção de 135 da lei de 1974, e buscou aumentar a independência nesse Comitê ao emendar a alínea (c), estabelecendo que "*The Chairman of the Committee shall be elected by the Committee from among its members*" e não mais ser apontado pelo USTR. As reuniões entre os comitês de aconselhamento privado passariam a incluir também, de acordo com emenda à alínea (d), os secretários de Comércio, Trabalho e Agricultura.

Merecem destaque outras emendas à alínea (c) da Seção 135, que adicionam "serviços" como um grupo econômico ao lado de indústria, trabalhadores e agricultura. A Seção 1.103 abriu a possibilidade para que grupos de interesse voltados para serviços participassem do Comitê privado de aconselhamento à política comercial e para a criação de comitês setoriais e técnicos voltados para serviços. Essa adição demonstra a importância crescente do setor de serviços para a economia norte-americana (anexo 18). É importante destacar a preocupação de Carter (1979) com o setor de serviços, tema que não era foco do Departamento de Comércio e que deveria passar a ser de acordo com o Plano de Reorganização, assim como com "um esforço contínuo para levar os serviços sob a disciplina internacional".

Esse era o cenário legislativo de comércio existente nos Estados Unidos no início da década de 1980 que obrigou o presidente Reagan a adotar um posicionamento mais rígido. Dentro desse arcabouço institucional, Reagan promete controlar a inflação, equilibrar o orçamento, acentuar a competitividade das indústrias norte-americanas e gerar empregos. Um dos principais lemas de sua campanha foi "revigorar a economia americana",[26] o que acabou

26 Segundo ele, as causas das dificuldades econômicas do país estavam baseadas nos gastos excessivos do governo federal, altos índices de impostos e um sistema previdenciário desorganizado. Segundo Gilpin (2000, p.304), "a mão pesada do governo federal estava destruindo o incentivo a trabalhar, poupar e

por inspirar, em seu segundo mandato, a estratégia de múltiplas direções, englobando políticas unilaterais e acordos bilaterais e regionais. Segundo Gilpin (2000, p.310), "essas iniciativas têm sido usadas para proteger mercados americanos ou ampliar o acesso de empresas americanas a mercados estrangeiros, especialmente no Japão e em outros países do Leste Asiático".

No campo multilateral, a Rodada Uruguai surgiu como um grande trunfo da política comercial de Reagan, fornecendo uma nova arma ao Congresso para pressionar a administração, ou seja, a renovação do *fast track*. Contudo, a estratégia norte-americana de negociar em âmbitos multilaterais foi reformulada para lidar também com novas dinâmicas internacionais, passando a empregar acordos bilaterais e regionais. Essa estratégia constituiu instrumento de extrema importância para atingir a segurança econômica do país. Portanto, embora o compromisso multilateral permanecesse – exemplificado pela atuação estadunidense na Rodada Uruguai –, a transição para um período de revisão das políticas de abertura, evidenciada pelas constantes acusações contra os produtores japoneses, e as negociações bilaterais, exemplificadas pelos acordos com o Canadá e Israel, ilustram a nova orientação dada pela administração à política comercial.

Além da estratégia de múltiplas direções, a plataforma republicana propunha várias soluções políticas, como as descritas a seguir:

> O Partido Republicano considera que um orçamento equilibrado é essencial, mas se opõe à tentativa democrata de atingi-lo por meio de impostos mais elevados. Acreditamos que um aspecto fundamental no equilíbrio do orçamento consiste em restringir o gasto governamental e em acelerar o crescimento econômico, e não incrementar a carga fiscal nas costas dos homens e das mulheres que trabalham. A estendida distribuição da propriedade privada é um dos alicerces da liberdade norte-americana. Sem ela não pode sobreviver nosso sistema de livre empresa nem nossa forma repu-

---

investir". Para sanar esse problema, que a essa altura já aparentava ter caráter estrutural, era preciso diminuir o tamanho do governo federal, liberalizar os mercados para que esses atuassem baseados em suas próprias leis e reduzir significativamente a carga tributária.

> blicana de governo. [...] As reduções dos impostos estimularão o crescimento econômico e, dessa maneira, se reduzirá a necessidade do gasto governamental com desemprego, bem-estar e programas de trabalhos públicos. (Ayerbe, 2002, p.198)

Assim, o neoliberalismo ganhara força na condução da economia norte-americana (como vislumbrado no próximo item, essa agenda presidencial bem como suas pretensões no GATT[27] fizeram que Reagan evitasse um tom protecionista na lei de 1988). A esse respeito, Gill (1989, p.25) afirma que as mudanças na política econômica no final do governo Carter e no início do governo Reagan

> Refletiram o triunfo da Estratégia Econômica monetária neoliberal em detrimento do anterior consenso keynesiano. Isso não quer dizer que o keynesianismo estava morto (os Estados Unidos continuaram a gastar livremente sobre os militares e em programas sociais). Ele simplesmente sugere que uma nova ênfase surgiu, com ênfase nas virtudes do mecanismo de mercado e uma tentativa de reduzir o papel do Estado na economia.

Com essa agenda, Reagan foi eleito e assumiu a presidência em 1981. "Apoiado por um Congresso de maioria democrata, reduziu consideravelmente o imposto de renda em 1981" (Gilpin, 2000, p.304). Contudo, no caso do plano estratégico militar conhecido como Guerra nas Estrelas, os gastos do governo não foram reduzidos proporcionalmente. Assim, a menor arrecadação de impostos – que aumentaram a renda média da população norte-americana – e a ascensão dos gastos públicos[28] injetaram recursos na economia

27 Embora o GATT tenha tido um importante papel no imediato pós-guerra, acreditava-se que, em meados da década de 1980, "o sistema de regras para regular o comércio internacional estava enfraquecendo. Nas duas primeiras décadas do pós-guerra o GATT tinha fornecido um quadro surpreendentemente eficaz para negociar a liberalização do comércio e disciplinar as restrições às importações. Mas depois ficou sob cerco" (Destler, 2005, p.53).

28 Com relação aos gastos, o Gráfico 21 demonstra seu acirramento no governo norte-americano na década. Em 1980, os gastos públicos eram de US$ 572.8 bilhões de dólares, e em 1989 esta cifra já havia atingido US$ 1.095,1 bilhões

do país, criando fortes estímulos ao consumo. Com relação aos gastos, o gráfico 21 é ilustrativo. Em 1980, os gastos estavam em US$ 572,8 bilhões de dólares, e em 1989 essa cifra já havia atingido US$ 1.095,1 bilhões de dólares.
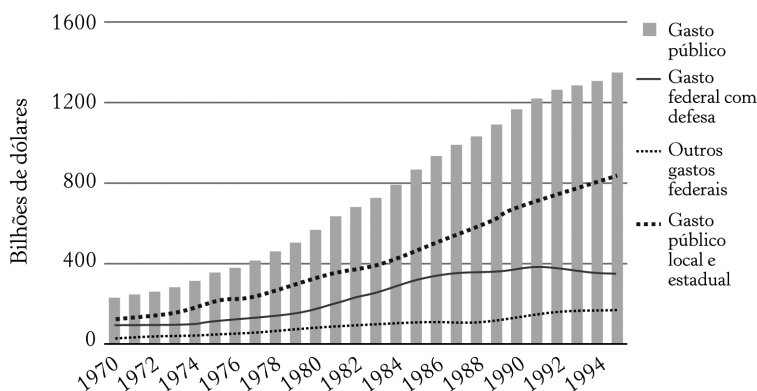
Gráfico 21 – Gastos governamentais por tipo, em bilhões de dólares (1970-1994)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de *Economic Report to the President*, 2002 (b18).

Essa combinação de políticas macroeconômicas contribuiu para a criação do que ficou conhecido como "déficit gêmeo" (déficit na balança comercial e déficit nos orçamentos federais), aperfeiçoado no direito conquistado de senhoriagem ilimitada.[29] Dessa forma,

---

de dólares. Contudo, é interessante notar que grande parcela dos gastos públicos não se referem ao governo federal. John Clayton Thomas, em artigo publicado pela *Public Administration Review* em 1980, afirmou que "a responsabilidade para o crescimento da despesa pública, provavelmente deva ser compartilhada pelos governos estaduais e federais em vez de serem definidos apenas no governo federal" (Thomas, 1980, p.162). Esse fato é interessante, já que comumente o governo federal recebe a maior parcela das atenções no que se refere aos gastos, e ignoram-se os gastos estaduais e locais, que crescem a uma velocidade ainda maior.

29 Segundo Peter Gowan (2003, p.60), o fim de Bretton Woods não representou uma derrota para os Estados Unidos, mas sim uma vitória. Afinal, adotou-se um padrão dólar, o que reflete uma assimetria de poder e garante aos Estados Unidos um poder de senhoriagem quase que ilimitada. Isso quer dizer que

para equilibrar suas contas, Reagan emitia moeda e disponibilizava títulos federais, e para torná-los atrativos no mercado financeiro, os juros tiveram que se manter em altos patamares.[30] Investidores internacionais, especialmente japoneses (ibidem, p.305), compravam esses papéis, aumentando assim a demanda por dólares, equilibrando as contas norte-americanas e valorizando a moeda. As finanças norte-americanas dependiam das poupanças japonesas para serem equilibradas, o que fazia do Japão o maior credor de todo o mercado financeiro internacional, e dos Estados Unidos, o maior devedor. O dólar valorizado tinha efeitos nocivos sobre a economia do país, uma vez que tornava as exportações do país menos atrativas no mercado internacional, viabilizando assim as importações.
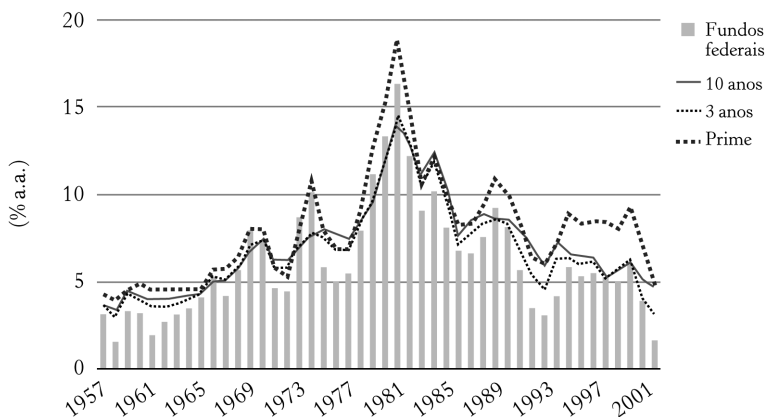
Gráfico 22 – Taxa de juros norte-americana (1948-2002)

Taxa de juros (fundos federais); Taxa de juros, bônus governamental (maturidade 10 anos); taxa de juros, bônus governamental (maturidade 3 anos); taxa de juros – Prime.

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2011).

---

este país poderia "alterar o valor de troca do dólar em relação a outras moedas em grandes quantias sem sofrer as consequências econômicas com as quais se deparariam outros países que tentassem fazer o mesmo".

30 As taxas de juros norte-americanas se mantiveram altas durante toda a década. Após atingirem o pico de cerca de 18% no início da década de 80, elas se estabilizaram em uma média de 6% ao ano, ainda assim elevada, como mostra o gráfico 22.

Outro ponto que merece destaque é a taxa de câmbio. Embora esse assunto não tenha recebido o destaque que merecia na época, foi um dos principais vetores explicativos para a compreensão do déficit comercial dos Estados Unidos. A relação entre comércio e taxa de câmbio, entretanto, não é consensual. Bergsten & Williamson (1983, p.109) chegaram a afirmar que foi dada pouca atenção ao impacto do câmbio sobre a política comercial. Embora tal afirmação seja questionável, para esses autores, a variação de 0,3% na taxa de câmbio norte-americana, em meados da década de 1980, era suficiente para afetar setenta mil empregos e US$ 3 bilhões na balança comercial. O fato é que a moeda valorizada contribui para a elevação das importações e a tendência de queda das exportações (ver Cline,1983, p.12).[31]

O câmbio norte-americano pode ser explicado pela nomeação de Paul Volcker para a presidência do Federal Reserve Board e a eleição de Reagan, acenando para aquelas que seriam as novas prioridades da política macroeconômica dos Estados Unidos. Segundo Eichengreen (2000, p.198), "Volcker estava disposto a deixar as taxas de juros subirem e o crescimento da base monetária cair até qualquer que fosse o nível necessário para puxar a inflação para menos de dois dígitos". Uma das consequências dessas políticas, aliadas ao abandono das metas cambiais tanto da Alemanha quanto do Japão, foi a apreciação do dólar. O período entre 1983-85 presenciou uma valorização significativa dessa moeda. "O capital estrangeiro fora atraído para os Estados Unidos pelos juros elevados, o que levou a moeda para patamares ainda mais elevados" (ibidem, p.196).

Em princípio, nada de substancial fora feito para reverter esse quadro pelo Executivo norte-americano. Não havia disposição por

---

31 A esse respeito Cline (1983, p.12) afirma que "quando a taxa de câmbio está sobrevalorizada, os produtos de um país se tornam menos competitivos no mercado internacional. Importações ganham espaço enquanto as exportações perdem quotas de mercado no exterior. As exigências para a proteção interna aumentam".

parte do governo dos Estados Unidos em efetuar políticas tributárias expansivas, aumentando os impostos, ou efetuar cortes de gastos governamentais, ou até mesmo realizar mudanças nas políticas do Federal Reserve para reduzir a taxa de juros, tornando o dólar menos atraente para os investidores (ibidem). A inflação era a prioridade do FED e acreditava-se que a moeda valorizada contribuiria para isso. Donald Regan, secretário do Tesouro, acreditava que o câmbio devia flutuar baseado apenas nas forças de mercado, sem nenhum tipo de intervenção do governo.

Os gráficos 23 e 24 ajudam a visualizar a apreciação do dólar com relação ao iene e ao marco alemão na primeira metade da década de 1980. Vale ressaltar que as quedas significativas que se iniciaram de 1985 em diante estavam relacionadas com as negociações em Plaza e Louvre, como será exposto adiante.

Essa apreciação do dólar demandava cooperação em políticas macroeconômicas, evitando assim maiores problemas estruturais no mercado financeiro internacional (ver Webb, 1991).[32] Contudo, na década de 1980, algumas divergências políticas e ideológicas não permitiram atingir o nível necessário de coordenação para estabilizar as relações de trocas de moedas entre os países da tríade. Os representantes norte-americanos "estavam comprometidos com a proposição monetarista de que uma taxa estável de crescimento monetário produziria tanto inflação estável como uma taxa de cambio estável" (Eichengreen, 2000, p.196). Também interessante

32 Segundo Michael Webb (1991, p.309), "se as economias nacionais são isoladas devido a fracas ligações de mercado e de controle governamental como eram no final dos anos 1950 e 1960, os desequilíbrios de pagamentos internacionais gerados por políticas fiscais e monetárias unilaterais são pequenos o suficiente para serem geridos sem sacrificar a autonomia de políticas macroeconômicas em si. Mas se o capital é móvel internacionalmente, como foi no final dos anos 1970, os desequilíbrios de pagamentos que surgem quando diferentes países buscam diferentes políticas macroeconômicas são muito grandes para serem ignorados ou geridos; os governos podem reduzir os desequilíbrios de pagamentos e estabilizar a sua posição econômica externa somente através da coordenação de suas políticas monetária e fiscal".
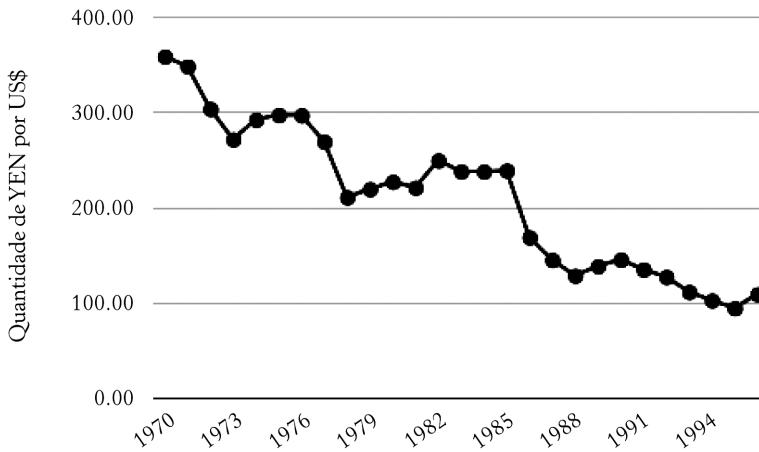
Gráfico 23 – Taxa de câmbio, quantidade de Yen por US$, (1970-1990)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Council of Economic Advisors 2002 (b108)
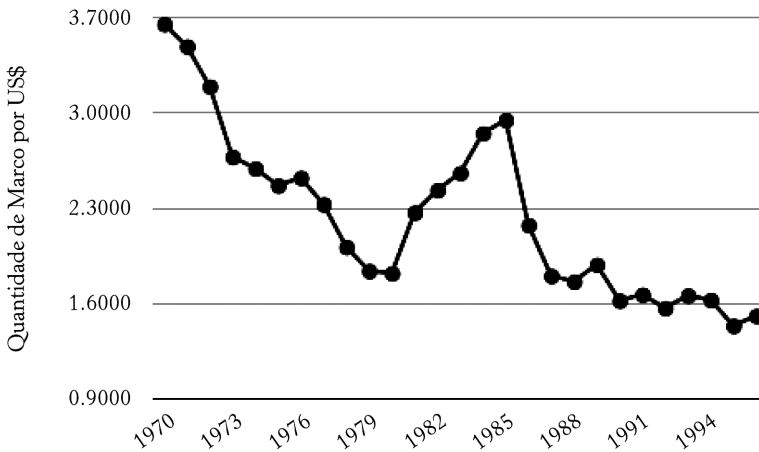
Gráfico 24 – Taxa de câmbio, quantidade de Marco por US$, (1979-1990)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de Council of Economic Advisors 2002 (b108)

era a percepção que as autoridades tinham da apreciação do dólar. Segundo Eichengreen (ibidem), esses "negavam que a valorização do dólar fosse um reflexo cumulativo dos efeitos do déficit fiscal e das taxas de juros elevadas, em vez disso atribuindo a cotação elevada da moeda ao sucesso da administração na contenção da inflação". Essa ideia de que "moeda forte" é sinônimo de "governo forte" parecia estar amplamente difundida na administração norte-americana.[33]

Tal postura de Reagan fez que aumentassem as importações dos Estados Unidos, especialmente do Japão, da Alemanha Ocidental e dos NIC, deteriorando ainda mais a balança comercial norte-americana. A esse respeito Gilpin (2000, p.306) afirma que "embora outras economias prosperassem com a mudança para uma estratégia agressiva de crescimento movido a exportações, a indústria americana perdeu mercados nos próprios Estados Unidos e também no resto do mundo". Isso quer dizer que, com o dólar valorizado, os produtos americanos se tornaram inviáveis no mercado internacional e, além disso, a enxurrada de produtos importados estava ganhando grande parte do mercado interno. Além disso, algumas empresas norte-americanas, como as do setor automobilístico, migraram para outras localidades, como o México, numa tentativa de readequação às novas exigências do mercado internacional, produzindo o que ficou conhecido como a "desindustrialização da economia" (Gilpin, 2000).

---

33 Os europeus e os japoneses, contudo, enxergavam de maneira distinta. Eles priorizavam a estabilidade do câmbio. "Por razões históricas, eles tinham mais fé em intervenção e cooperação e adotavam um modelo de funcionamento da economia segundo o qual déficits orçamentários e taxas de juros elevadas eram a causa de desalinhamentos" (Eichengreen, 2000, p.197). Essa percepção era completamente diferente da visão que os norte-americanos tinham dos acontecimentos. Assim, para evitar os "desalinhamentos", era preciso que os Estados Unidos implantassem políticas de harmonização. Como isso não aconteceu até 1984, a Alemanha refugiou-se no Sistema Monetário Europeu e o Japão continuou a investir pesadamente nas tecnologias de produtos para a exportação.

Em 1984, Reagan foi reeleito. Embora ele tenha revisto algumas de suas políticas, o que resultou na elaboração de uma segunda reforma tributária e em tentativas de coordenação de políticas macroeconômicas entre os países da tríade[34] (Webb, 1991), a percepção de que "dólar forte" era sinônimo de "governo forte" e "economia forte" continuava enraizada na forma de pensar da administração. Os grandes oposicionistas eram os governos estrangeiros e os setores norte-americanos que sofriam com as importações, alegando que as flutuações da moeda americana provocavam caos no mercado financeiro internacional, tornando inviável qualquer tipo de equilíbrio entre as taxas de cambio. Acreditavam que seria necessário algum tipo de coordenação macroeconômica que estabilizasse o valor das moedas, aumentando a previsibilidade e, consequentemente, dando um passo significativo para a sustentação do crescimento econômico global.

O primeiro posicionamento dos Estados Unidos, contudo, era de descaso. Beryl Sprinkel, subsecretário do tesouro dos Estados Unidos do primeiro mandato do governo Reagan, afirmou que "o dólar pode ser nosso, mas o problema é deles" (Gilpin, 2000, p.307). Contudo, com a entrada de James Baker no departamento de Tesouro em 1985, tal política mudou consideravelmente para se readequar às necessidades dos Estados Unidos, ou seja, o déficit gêmeo. Para isso, Baker defendia, juntamente com o secretário do Tesouro Donald T. Regan, a criação de uma espécie de regime financeiro internacional, numa tentativa de coordenar as políticas macroeconômicas das principais potências da época: Estados Unidos, Japão e Alemanha. Segundo eles, "as nações ocidentais devem, eventualmente, negociar um novo 'sistema de Bretton Woods'" (apud Lewis, 1985).

34 Conforme Gilpin (2000, p.307), "o principal objetivo do novo empenho americano de lograr uma 'coordenação internacional de políticas' era, mais uma vez, o Japão, cujos superávits comerciais e de pagamentos com os Estados Unidos e o resto do mundo eram enormes".

A Conferência de Plaza, realizada no dia 22 de setembro de 1985, foi o primeiro passo para tentar solucionar os problemas cambiais. A preocupação com uma possível escalada do protecionismo foi outro motivo que colaborou para a realização da reunião. Já no segundo semestre de 1986, com o 100º Congresso definido, europeus e japoneses começaram a afirmar que a depreciação já tinha passado dos níveis aceitáveis. "O dólar havia perdido 40% de seu valor contra o iene em relação a seu pico no ano anterior, gerando dificuldades de custos e competitividade para os produtores japoneses" (Eichengreen, 2000, p.200).

A preocupação com uma possível escalada do protecionismo foi outro motivo que colaborou com a reunião em Plaza. Segundo Eichengreen (ibidem, p.198), os presidentes e ministros estavam

> unidos por seu desejo de impedir a aprovação da legislação protecionista a ser votada no Congresso norte-americano como consequência dos prejuízos infligidos aos produtores domésticos de artigos de exportação. Para a administração Reagan, o protecionismo do Congresso punha em risco a agenda presidencial de desregulamentação e liberalização econômica; para japoneses e europeus, a iniciativa no Congresso ameaçava seu acesso ao mercado norte-americano.

Embora os acordos de Plaza e a estratégia de comércio multidirecional tenham melhorado o déficit norte-americano, esse ainda estava bem longe de atingir o nível necessário para equilibrar as contas estadunidenses. A esse respeito, a apreciação do yen "não surtiu o desejado efeito no déficit comercial americano, em parte porque os Estados Unidos não cumpriram sua promessa de eliminar o gigantesco déficit orçamentário federal" (Gilpin, 2000, p.308). Além disso, muitas das indústrias norte-americanas precisariam se modernizar para atingir o mesmo patamar de tecnologia das empresas japonesas. Segundo Kim (1990, p.503), economista japonês, "quando o trabalhador americano aprender a lidar com a

nova geração equipamentos de design e processos, os Estados Unidos serão capazes de se equiparar à liderança industrial do Japão e estabelecer um equilíbrio bilateral em conta corrente".[35]
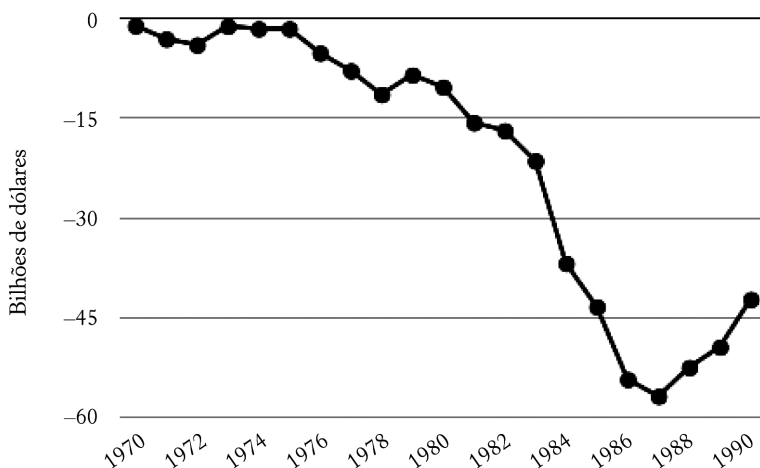
Gráfico 25 – Balança comercial de bens, Estados Unidos e Japão (1970-1990)
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados extraídos de *Bureau of Economic Analysis: U.S. Department of Commerce* (2004).

No segundo semestre de 1986, dadas as críticas de europeus e japoneses acerca da depreciação do dólar, os Estados Unidos e o Japão firmaram um acordo bilateral no qual o último promoveria a expansão fiscal e o primeiro estabilizaria o seu câmbio. Esse acordo não teve resultados práticos efetivos.

Nesse sentido, após a apreciação do yen, a balança comercial dos Estados Unidos melhorou por meio dos efeitos positivos do

35 A respeito dos efeitos práticos dos acordos de Plaza, Kim (1990, p.503) afirma que "uma melhoria poderia ter ocorrido se a demanda interna japonesa houvesse expandido significativamente". Esse foi um erro cometido pela posição norte-americana em Plaza. Acreditava-se que a valorização do iene faria com que os japoneses importassem mais. Contudo, a tendência cultural de poupar e de retração do consumo evitaram que as importações se acentuassem, não atingindo completamente os efeitos esperados.

câmbio nas exportações norte-americanas. Contudo, essas medidas ainda não foram suficientes. Assim, os governantes norte-americanos queriam outra apreciação substancial do yen. Já o governo japonês queria estabilizar os valores das moedas da maneira que estava. Esse impasse levou os países até a Conferência Internacional no Louvre, em fevereiro de 1987, em Paris. O objetivo principal dessa Conferência era promover a estabilidade monetária no sistema financeiro internacional. Nela foi acordado que o dólar deveria se estabilizar em um patamar que não foi revelado publicamente para não provocar caos no mercado financeiro. Para isso, os bancos centrais alemão e japonês se comprometeram a comprar dólares e a estimular suas economias. Em troca, os Estados Unidos equilibrariam suas contas federais. Nenhuma dessas promessas foi realizada na prática, o que fez que a conferência desmoronasse. O golpe final contra a conferência foi o desentendimento entre o FED e o banco central alemão. Segundo Gilpin (2000, p.309),

> o secretário Baker, empenhado em coordenar as iniciativas para estabilizar as taxas de câmbio, criticou publicamente o Bundesbank pela adoção de um aumento pequeno das taxas de juros e declarou que a iniciativa alemã contrariava o Acordo. O Bundesbank reagiu com forte ressentimento à crítica de Baker e, em suma, disse ao secretário do Tesouro americano que "fosse para o inferno".

Esse impasse fez que o acordo no Louvre caísse por terra e contribuiu para a desordem no mercado financeiro, que culminou no *crash* da bolsa em 1987 em Wall Street, quando US$ 1,5 trilhão abandonou o país. "Parte do déficit fiscal de 148 bilhões, nesse ano, é coberto, pela primeira vez nos anos 80, com reservas oficiais, dada a relutância dos investidores, principalmente japoneses, em continuar financiando as políticas de Reagan" (Ayerbe, 2002, p.202). Esses dados contribuíram para a ascensão de correntes teóricas que acreditavam que o poder americano estava em declínio. Arrighi, Kennedy e Gilpin, entre outros, são exemplos dessa tendência,

utilizando as variáveis econômicas como *capabilities,* conforme constatado anteriormente.[36]

Essas dinâmicas deixaram claro que uma nova ordem econômica havia emergido, na qual o vigor econômico dos Estados Unidos se mostra como condição básica para o desenvolvimento da economia mundial. Segundo Clairmonte & Cavanagh (1988, p.4), o tamanho

> do mercado dos Estados Unidos é [...] o equivalente à metade do mercado das sete principais nações industrializadas. E esse mercado de consumo cresceu 23% nos seis primeiros anos do governo Reagan. Durante esse tempo o consumo cresceu 18% no Japão e apenas 8% na Alemanha Federal [...] O mercado dos Estados Unidos absorve atualmente dois quintos das exportações japonesas e a terceira parte das exportações dos oito principais países subdesenvolvidos.

Os acontecimentos da década de 1980 iniciam o processo, aprofundado na década de 1990, que gerou um dos paradoxos norte-americanos: embora os Estados Unidos sejam o maior devedor do mundo e dependentes da poupança internacional, ao mesmo tempo são o maior consumidor global, criando uma via de mão dupla entre a saúde econômica norte-americana e a mundial. Assim,

> colocado de forma simples, a combinação de Reagan entre economia do lado da oferta e redução de impostos, políticas anti-inflacionárias, desregulamentação e o capitalismo do Pentágono, todos ajudaram a revitalizar a economia americana e a reafirmar o seu domínio econômico internacional, apesar da ameaça de déficits orçamentários crescentes. (Gill, 1989, p.32)

---

36 Em 1988 e 1989, o dólar sofreu uma nova revalorização. "Mas, assim como no episódio do Plaza e do acordo bilateral Estados Unidos-Japão de 1986, havia pouca disposição por parte dos Estados Unidos para levar adiante mudanças em suas políticas domésticas (em particular, na política fiscal)" (Eichengreen, 2000, p.201). Além disso, "os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão não dispunham de uma trama de acordos interligados necessária para a efetiva implementação de uma política de ajustes" (ibidem, p.200).

Além disso, as forças dessa nova ordem econômica tiveram como consequência a ascensão da demanda protecionista nos Estados Unidos, que foi contida, ainda que com exceções, por meio da adoção de diretrizes mais internacionalistas na formulação da política comercial do país.[37] A elaboração da estratégia unilateral (unilateralismo agressivo) para política comercial demonstra essa acentuação do revisionismo comercial.[38]

Assim, o 100º Congresso foi eleito em um contexto em que temas como o déficit norte-americano, a deterioração do trabalho e a transnacionalização da economia estavam em alta. Todos eles afetavam direta ou indiretamente a condição material, o que motivou os esforços para a elaboração da lei de 1988, no âmbito da qual esses temas ganharam ainda mais importância, uma vez que passaram a ser potencializadores não só no campo material, mas também no campo das ideias, englobando até mesmo parte daqueles que não tiveram sua condição material diretamente afetada. Isso explica por que houve consenso no Congresso não apenas com relação à situação adversa da economia norte-americana, mas também com

37 Gilpin (2000, p.307) conclui dizendo que "embora a contrarrevolução reaganiana e o triunfo dos adeptos da promoção da oferta efetivamente houvesse resultado num empenho sistemático de enfrentar a relativa decadência econômica da América, muitos acreditam que as irresponsáveis políticas fiscais do governo não só aceleraram esse declínio como também deram origem a poderosas forças protecionistas".

38 Segundo Eichengreen (2000, p.201), as consequências foram estas: "Uma moeda supervalorizada, como o dólar em meados da década de 1980, impõe um ônus elevado a grupos de interesse concentrados (produtores de bens exportáveis que encontram dificuldades para competir internacionalmente) que manifestavam vigorosamente suas objeções. Em contraste, uma moeda subvalorizada, como o dólar em meados da década de 1990, impõe custos apenas modestos sobre um largo contingente de interesses difusos (consumidores submetidos à inflação e preços mais elevados de produtos importados) que tem pouca motivação para articular-se em oposição. Assim, havia limitada oposição doméstica ao declínio do dólar. Sua desvalorização era resultante de considerações domésticas, como a decisão do Fed de cortas as taxas de juro em 1991, em resposta à recessão norte-americana, e uma segunda série de cortes em 1994, novamente decidida para enfrentar os sinais de um esfriamento da economia".

relação à urgência da assinatura de uma lei apartidária para lidar com a questão do déficit.

Stoga (1986, p.80) afirmava na época que

> o forte e confiável apoio americano em torno da liderança dos Estados Unidos em questões econômicas internacionais se desvaneceu. Os sentimentos protecionistas são fortes, mesmo dentro de setores da comunidade empresarial que tradicionalmente favorecem o comércio livre.

Segundo o autor, os descompassos bilaterais, especialmente com o Japão, mereciam maior atenção do governo.[39] Assim, a perda de espaço econômico era o principal motivo para a mudança de postura do Congresso norte-americano. Enquanto os Estados Unidos mantiveram sua prosperidade, o livre-comércio era viável, mas com a queda relativa da economia do país as demandas protecionistas ganharam novo vigor.

> A mudança na atitude americana não aconteceu por acaso. A forma agressiva em que se defendeu o livre comércio é mais fácil de sustentar se apenas um pequeno segmento da economia é afetado por flutuações cíclicas nos mercados mundiais. A medida que mais trabalhadores e mais empresas são sobrepujados na competição nos mercados mundiais, sofrendo dificuldades até mesmo no mercado doméstico, fica difícil para o governo manter o apoio público em torno de um compromisso teórico com o livre comércio. [...] Os

---

39 Svilenov (1999, p.8) tem interpretação semelhante: "Na década de 1980 o Congresso tornou-se cada vez mais preocupados com a balança comercial dos EUA. Os Estados Unidos estavam enfrentando um enorme déficit comercial. [...] Além de fatores domésticos, no entanto, muitos membros do Congresso acreditavam ser o déficit comercial resultado de restrições que as exportações dos Estados Unidos enfrentavam nos mercados de alguns dos seus parceiros comerciais. E que, devido a essas restrições, o déficit comercial de bens com estes parceiros passou a ser considerado como um problema com o qual o Congresso deveria lidar decisivamente".

> Estados Unidos estão prestes a entrar num período político importante: eleições para o Congresso em novembro de 1986 [...]. E o papel do país na economia mundial, implícita ou explicitamente, será proeminente na agenda – devido à apreciação pelo Congresso de um projeto de lei de comércio na atual legislatura, o início da nova rodada de comércio multilateral, o crescente sentimento protecionista, as incertezas sobre as taxas de câmbio e sua gestão, a continuidade da crise da dívida e as preocupações sobre as perspectivas econômicas. (Stoga, 1986, p.82-97)

Livros como *Dollar, debt and the trade deficit*, de Anthony Solomon (1987), *Confronting the budget and trade deficits*, de Hugh W. Long (1986), *The United States trade deficit of the 1980s: origins, meanings, and policy responses*, de Chris C. Carvounis (1987), dentre outros, são exemplos de como as atenções estavam voltadas para os problemas econômicos. Não diferentemente, o Congresso levou essas questões para sua agenda. Segundo Destler (1986, p.96), importante analista norte-americano,

> Em 1985, o comércio exterior de repente tornou-se o que ele não tinha sido por meio século: uma das questões centrais na política americana. Os democratas sentiram a oportunidade. Por meio de acusações das políticas leves para países rivais no campo comercial [*soft-on-foreign-rivals trade policy*] como responsáveis pela desindustrialização dos Estados Unidos, eles poderiam minar dois pontos fortes do presidente Ronald Reagan: a recuperação econômica em casa e políticas firmes no mundo. Os republicanos sentiram-se vulneráveis e atingidos pela primeira vez por suas próprias propostas de serem duros com os concorrentes no exterior e restringir importações em casa.

Em conformidade com o autor, as pressões protecionistas que ocorreram no Congresso em 1970-1972, 1977-1979 e 1981-1982 não podiam ser comparadas àquelas existentes no final da década de 1980. Isso porque os filtros institucionais que protegiam o Con-

gresso, característica do *old system* (ver Destler, 1995), pareciam não ter mais o mesmo efeito, uma vez que sofreram forte deslegitimação em decorrência do déficit comercial, que reconfigurou a arena política norte-americana. Destler (1986, p.100) resume essa questão ao afirmar que

> Se este sistema [sistema antigo] serviu aos interesses do Congresso tão bem, por que seus membros parecem prontos [...] a abandonar a tradição de restrição voluntária e o legislativo a promulgar proteção para produtos específicos? A principal razão foi o desequilíbrio comercial sem precedentes nos Estados Unidos.

Tal fenômeno proporcionou o aumento do número de prejudicados, que sofriam com as importações, e a redução do número de beneficiários, baseados nas exportações (Destler, 1986). Essa situação foi agravada pela inação da Casa Branca, o que incentivou ainda mais a procura por providências no Congresso. Segundo o autor, "a administração não estava fornecendo aos membros do Congresso o isolamento político necessário num momento em que mais era necessária. Portanto, o número de projetos de lei explodiu" (ibidem, p.103).

Foram muitos os autores que alertaram para o que ocorria no Congresso. Para citar apenas alguns, Bernard Gordon (1986, p.94) afirmou: "demandas do Congresso em torno do protecionismo comercial atingiu proporções perigosas – e em grande parte desnecessárias"; Thurow e Tyson (1987, p.3) declararam que "o déficit comercial crescente e a acumulação da dívida externa dos Estados Unidos passaram a representar para a economia mundial o que um buraco negro representa para o universo"; para William Cline (1989, p.123),

> [...] Recessão e supervalorização foram em grande parte responsáveis pela inversão da política comercial dos EUA na década de 1980 em direção a maior proteção pela primeira vez no pós-guerra, apesar da filosofia de livre comércio da Administração Reagan.

As soluções oferecidas pelos autores eram muitas e os enfoques teóricos, divergentes. Contudo, era consenso que o déficit se tornara insustentável e que algo deveria ser feito. Também era consensual que a década de 1980 deveria ser tratada de maneira diferente, não havendo mais espaço para o internacionalismo nos moldes da década de 1960. Uma mudança substancial no posicionamento norte-americano era extremamente desejada. Hughes (1985/1986, p.25-6) exemplifica bem essa lógica ao afirmar:

> Em meados do século, esse *ethos* internacionalista encontrou morada tanto no pensamento conservador quanto no pensamento liberal nos Estados Unidos. A maioria dos republicanos e democratas com probabilidade de liderar o país compartilhava este idioma e esta perspectiva, convencidos de que um mundo alimentado pelo internacionalismo responsável gozaria de mais segurança e de mais bem-estar material. Uma geração atrás, todas as grandes palavras da vida política foram capturadas por esse *ethos* internacionalista – "progresso", "paz", "segurança coletiva", "liberdade", "justiça", "dignidade", "crescimento", "progresso". O respeito pelas opiniões da humanidade também foi assegurado porque essas palavras ressoavam em todo o mundo. Eles faziam o interesse nacional dos Estados Unidos interessante para os outros [...] Hoje, esses impulsos internacionalistas estão claramente exauridos no pensamento corrente da política americana. Temas tradicionalmente internacionalistas não são mais tomados como significativos para o idealismo político nos Estados Unidos. Em vez disso, eles são os objetos de escárnio e desprezo. [...] oficialmente as atitudes dominantes nos Estados Unidos agora são anti-internacionalistas.

Esse é um dos motivos que levaram Destler (1986, p.101) a concluir que "desequilíbrio comercial gera desequilíbrio político". Dentro da hipótese aqui formulada, isso quer dizer que tal mecanismo causal só foi possível dentro de um contexto específico, ou seja, a condição material, composta de interpretações específicas de sua época, foi o ponto de partida para a ação legislativa de comér-

cio nos Estados Unidos na década de 1980. Isso porque os setores afetados materialmente pressionavam por mudanças no posicionamento da administração. No caso em questão, políticas protecionistas eram exigidas. Segundo Destler (ibidem), "exigências tão ferozes para a proteção comercial não eram ouvidas desde os anos 1930"; essas demandas não demoraram a entrar na agenda do Congresso. Essa tendência agravou-se ainda mais à medida que as eleições de 1986 se aproximavam, contribuindo para o aparecimento de projetos de lei bastante agressivos. É importante frisar que a essa altura a redução do déficit comercial, fundamentada no campo das ideias, era considerada como o principal meio para a retomada da prosperidade norte-americana. Destler (ibidem, p.102) deixa isso claro ao apontar que

> Na verdade, no início desse período desenvolveu-se um consenso bipartidário quase universal no Congresso que a Casa Branca não estava fazendo o necessário para solucionar os problemas do comércio, talvez nem mesmo reconhecendo sua existência. A maioria dos legisladores viu o dólar supervalorizado como a principal causa do déficit comercial. [...] Estes legisladores também observavam a baixa prioridade que [o presidente] atribuía a ataques ao déficit orçamentário flagrante, que por sua vez foi a principal responsável pelo dólar forte. Ou quando olhavam para questões comerciais específicas, viam um presidente relutante em tomar a iniciativa na luta contra as restrições à importação e subsídios à exportação por parte dos governos estrangeiros.

A maioria das soluções que surgiram no Congresso era subproduto dessas ideias: a noção de *fair trade*, a reforma do GATT baseada na reciprocidade, o protecionismo puro e simples e a abertura do mercado de exportação. A combinação destas soluções deu subsídio para o nascimento da Super 301 (mais adiante, esse assunto será o foco das atenções deste livro no processo de formulação da lei de 1988.

5
O unilateralismo agressivo, o Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988 e as instituições de *fair trade*

Na década de 1980, o Congresso norte-americano seguiu a tendência iniciada ainda na década de 1960 de afastamento do sistema antigo. A necessidade de dar vazão às demandas revisionistas setoriais era cada vez maior. Essas demandas eram lideradas especialmente pelo partido democrata, embora fosse consensual que a economia norte-americana estava defasada. O déficit comercial recebeu destaque dos congressistas durante todo esse período e chegou a inspirar vários projetos de lei, como o Export Trading Company Act of 1982 (81-PL97-98), o Deficit Reduction Act of 1984 (84-PL98-369) e o Trade and Tariff Act of 1984 (84-PL98-573), entre outros, dando, portanto, continuidade à tendência iniciada ainda na década de 1970 com o Trade Act de 1974.

Fruto das políticas adotadas por Reagan como reduções na arrecadação e elevações nos gastos públicos, como se viu anteriormente, o Legislativo passou a demandar mais, interferindo nos rumos da política comercial. De acordo com Cohen et al. (1996, p.41), ao demonstrar as diferenças de objetivos entre Executivo e Legislativo, "o Congresso forçou o governo a alterar a sua política econômica internacional considerando ativamente (não de passagem) progressões de legislações comerciais com um viés cada vez mais anti-importação".

Dois conceitos ganharam destaque no período: reciprocidade e *fairness*. O primeiro, defendido publicamente pelo senador repu-

blicano John Danforth (R. Missouri), foi tema de vários debates, como os que ocorreram no início da década no Subcomitê "International Trade, Committee on Finance" do Senado norte-americano (82-S361-48 e 82-S361-49).[1] Segundo Cohen et al. (ibidem, p.42),

> Reciprocidade, tal como interpretada pela administração Reagan, tornou-se o lema da estratégia economicamente mais viável na tentativa de redução do déficit comercial dos EUA pelo aumento das exportações, ao invés de reduzir as importações. A propensão dos Estados Unidos de dar a outra face para barreiras de comércio exterior, como tinha feito na época da hegemonia dos EUA, foi repudiada de maneira definitiva. Um dos temas do importante pronunciamento sobre política comercial feito pelo Presidente Reagan em setembro de 1985 foi justamente a necessidade de outros países melhorarem os seus compromissos supostamente inadequados para uma ordem de comércio liberal.

Mais importante para a argumentação aqui apresentada é o conceito de *fairness.* Diretamente ligado à ideia de lealdade e justiça, ao ser aplicado ao Comércio, tal conceito tem muitas semelhanças com a luta contra a reciprocidade assimétrica. Os defensores do *fair trade* afirmavam que as práticas desleais de comércio deveriam ser combatidas por meio de mecanismos que equilibrassem as trocas comerciais entre os países. Tal interpretação caminhava muito próxima da ideia de "*level playing field*" em que, num cenário de competição, a desigualdade de condições entre os atores deveria ser remediada. Em resumo, a reciprocidade devia ser exigida pelos países que já haviam aberto suas economias para o livre-comércio, como se acreditava terem feito os Estados Unidos.

---

1 No dia 24 de março de 1982, ocorreu no Comitê de Finanças do Senado um importante encontro no Congresso para discutir reciprocidade. Intitulado "Trade Reciprocity", os *hearings* concentraram debates sobre a exigência de reciprocidade e oportunidades internacionais para a indústria norte-americana. Contou com a presença do então USTR William E. Brock e o Secretário de Comércio Malcolm Baldrige (82-S361-48).

Vale ressaltar que tal definição é tipicamente norte-americana. Essa constatação é importante, uma vez que o termo *Fair Trade* tem sido utilizado de maneiras diferentes da que aqui é empregada. Um exemplo é o livro de Joseph E. Stiglitz e Andrew Charlton (2005) intitulado *Fair trade for all: how trade can promote development*. Para esses autores, toda política contrária ou amorfa ao desenvolvimento não deve estar na pauta das negociações internacionais. Essa é a essência do conceito de *fairness* e é ele utilizado com frequência para legitimar políticas desenvolvimentistas, especialmente nos países emergentes. Além de trazer consigo uma noção de justiça social que, para o autor, deveria ser consensual, afirma-se que é preciso haver valores compartilhados entre os países onde o desenvolvimento seja o núcleo. Diante disso, "todo acordo que gere custos desiguais aos países em desenvolvimento ou que beneficie mais os países desenvolvidos [...] deve ser entendido como injusto" (Stiglitz & Charlton, 2005, p.76), concluem os autores.

Não se pode, portanto, retirar os conceitos de seu lugar no tempo e no espaço. A definição de Stiglitz e Charlton não serve para os propósitos desta pesquisa. A maneira como o conceito de *fairness* foi empregado no período e contexto em questão está repleta de paroquialismo. Geralmente apregoada quando setores norte-americanos eram "impedidos" de entrar em mercados estrangeiros, atacava-se o que se considerava "práticas desleais", embora muitas vezes esse "impedimento" fosse resultado de falta de competitividade e essas "práticas desleais" fossem resultado de especificidades regionais. Baseados nisso, congressistas como Gephardt (D. Missouri), Bentsen (D. Texas) e Danforth, entre outros, defendiam com afinco medidas unilaterais contra países como o Japão.[2]

Aqui valem algumas ponderações. As explicações para o déficit comercial geralmente citavam a utilização de métodos desleais por outros países. Dessa constatação importa-se sem maiores discus-

2 A Seção 301 é um exemplo de instrumento administrativo criado para combater essas práticas, garantindo a abertura forçada de países considerados protecionistas, e é a principal materialização do que aqui chamamos de *Fair Trade*, como veremos.

sões o conceito de *fairness*, criando o que chamamos de demandas pró-*fair trade*, essencialmente revisionista. Não obstante, geralmente esse termo servia como ponto de convergência entre o protecionismo democrata e a cautela republicada. Não há, portanto, uma definição fixa, podendo ser aplicada de várias formas, de acordo como o discurso político.

Após discussões na segunda metade da década de 1980, criaram-se "mecanismos institucionais de *Fair Trade*", como a Seção 301, Super 301 e Special 301, fruto de intensos debates entre os congressistas e a administração e materializados no Trade Act de 1974, 1984 e 1988. Tais mecanismos se tornaram os três principais pilares do que aqui chamamos de período de unilateralismo agressivo (período que compreende os anos de 1974 até 1988). Em suma, diferencia-se aqui o ator político pró-*fair trade* das Instituições de *Fair Trade.*[3] Embora as "demandas pró-*fair trade*" com sua roupagem política muitas vezes se confundisse com argumentos protecionistas, não parece correto afirmar que os "mecanismos institucionais de *Fair Trade*" eram protecionistas. Para assim serem, as indústrias nacionais deveriam ser protegidas da competição estrangeira por meio de barreiras, mantendo internamente as atividades produtivas. O setor siderúrgico norte-americano, por exemplo, era altamente protegido na década de 1980, especialmente por meio de limitações quantitativas, na forma de Voluntary Restraint Agreements (VRAs) (Embaixada do Brasil, 2002). Já as instituições de *Fair Trade* não demandavam restrições, mas sua eliminação por parte de outros países, sob ameaça de retaliação.[4]

---

3 Essa diferença é importante para dar coerência conceitual a esta pesquisa. A hipótese aqui desenvolvida está relacionada apenas à segunda definição.

4 Em suma, as definições e conceitos que eram largamente debatidos no Congresso norte-americano no período eram esses: o livre-comércio: no qual o mercado deve se autorregular dentro de um cenário de livre troca entre as nações. Para tanto, eram necessárias a manutenção e ampliação das políticas de abertura norte-americana. Tal política era historicamente defendida pelo Executivo. O protecionismo: no qual as indústrias nacionais devem ser protegidas da competição estrangeira por meio de barreiras, mantendo internamente as atividades produtivas. Tal política era defendida por muitos congressistas, principalmente do partido democrata. Como a defesa de tal princípio não é viável politicamente

Outra forma de lidar com o comércio que influenciou parte dos debates foi a noção de comércio estratégico. Esse tinha como objetivo a promoção da competitividade de setores da indústria norte-americana para melhorar a situação econômica do país e garantir a segurança militar: "o comércio estratégico é uma forma de política industrial que oferece benefícios exclusivos a empresas nacionais selecionadas através de barreiras não tarifárias" (Nollen & Quinn, 1994). Buscava-se assim produzir alta tecnologia que serviria como base para o desenvolvimento de outros setores, numa espécie de *spillover* de inovação tecnológica que garantiria a saúde econômica do país (Krugman, 1986). O já citado Defense Authorization Act (PL 100-456) de 1988 é um exemplo disso, pois barrava a entrada de alguns produtos, geralmente de alta tecnologia, por motivos estratégicos de defesa, além do Export Administration Act of 1979 Reauthorization (PL 99-64) que, além de manter o controle do comércio internacional sob o poder Executivo, manteve sanções às exportações norte-americanas baseado em assuntos de política externa ou com o objetivo de atingir metas internacionais.

Quanto às Instituições de *Fair Trade*, o Trade and Tariff Act of 1984 (PL 98-573) já as havia incorporado. Após a ratificação desse projeto de lei o USTR passou a elaborar um relatório anual discorrendo sobre as barreiras às exportações norte-americanas mais significativas, tanto no setor manufatureiro quanto no setor de serviços, além de clarificar e fortalecer os mecanismos de *antidumping* e *countervailing duty* disponíveis para as indústrias prejudicadas por práticas desleais de comércio. Tal projeto não fora o único. A tabela 13 seleciona as principais leis aprovadas na década de 1980 e as classifica de acordo com as definições discutidas anteriormente. É importante ressaltar que tal reflexão é limitada, pois está baseada nas impressões do autor, mas serve como um importante mapa que ajuda na compreensão das movimentações que ocorriam no período em questão.

---

nos Estados Unidos, muitas vezes utiliza-se o termo *fairness* para justificar suas políticas, criando as demandas pró-*fair trade*. Contudo, tal demanda tem sua característica própria segundo a qual práticas desleais de comércio devem ser combatidas para deixar os atores em igualdade de condições para a competição.

Tabela 13 – Principais leis de comércio ratificadas na década de 1980

Ano	***CIS-Nº***	***Nome da Lei***	***Resumo***	***Direção***
1980	PL96-236	International Sugar Agreement 1977	Estabelece restrições às importações de açúcar. O presidente passa a poder impor limitações aos produtores que não fazem parte da Organização Internacional do Açúcar ou de qualquer país que não tiver a documentação que o presidente julgar necessária.	Protecionista
1981	PL97-98	Agriculture and Food Act of 1981 (Farm Bill)	Protege os setores agrícolas, com especial destaque para os produtores de algodão, arroz, soja e açúcar. No capítulo XII cria-se a "Agricultural Export Credit Revolving Fund" para subsidiar as exportações agrícolas norte-americanas. O lei também garante ao presidente a possibilidade de embargar qualquer tipo de exportação de qualquer país.	Protecionista
1982	PL97-290	Export Trading Company Act of 1982	Incentiva exportações facilitando a formação e a operação de setores exportadores, associações exportadoras, e a expansão das exportações de serviço por meio principalmente do "Bank Export Service Act", que facilita o crédito. O déficit é considerado uma das principais causas das debilidades da economia norte-americana. O Departamento de Comércio passa a ser o responsável por sua promoção.	Fair Trade
1982	PL97-446	Tariff Schedules, temporary duty suspension	Reduz, suspende ou continua suspensão de tarifas para artigos variados, incluindo produtos industriais e agrícolas, além de determinados tipos peixes, brinquedos, drogas, e vestuário. Também estende os acordos internacionais do café e do açúcar. Inclui o "Educational, Scientific, and Cultural Materials Importation Act of 1982", para promover tarifa zero para determinados materiais educacionais, científicos e culturais, incluindo os artigos projetados para deficientes visuais.	Livre-Comércio

Continua

Tabela 13 – *Continuação*

Ano	*CIS-Nº*	*Nome da Lei*	*Resumo*	*Direção*
1984	PL98-258	Agricultural Programs Adjustment Act of 1984	Faz ajustes nos programas de commodities para o trigo, as grãos, o algodão e arroz. Também fornece auxílio de crédito para os setores agrícolas.	--
1984	PL98-622	Patent Law Amendments Act of 1984	Emenda as leis de patente existentes até então para aumentar a eficácia deste tipo de lei, além de outras finalidades. Destaca-se a definição de violação de patente o fornecimento desautorizado de invenções norte-americanas na fabricação de componentes fora dos Estados Unidos. Após esta lei, se o detentor de uma determinada patente for norte-americano, ele pode excluir importações com tecnologia idêntica, mas produzida em outros países.	Fair Trade
1984	PL98-369	Deficit Reduction Act of 1984	Emenda o "Trade Adjustment Assistance" (TAA), modificando o período de elegibilidade, garantindo aos trabalhadores 26 semanas adicionais de auxílio financeiro. Também aumenta o número máximo de permissões por indústria, isentam do imposto de renda as exportações de subsidiárias internacionais de empresas norte-americanas e revoga as provisões especiais de adiamento de imposto para estas empresas.	Fair Trade
1984	PL98-573	Trade and Tariff Act of 1984	Emenda as leis de comércio para autorizar a negociação de acordos multilaterais e estende ao presidente a capacidade de mudar tratamento tarifário. Também estabelece um escritório específico para lidar com remédios administrativos dentro do ITC. Tal escritório passa fornecer informações a respeito dos remédios disponíveis e os procedimentos de aplicação. Também exige que estas agências ajudem as empresas de pequeno porte no preenchimento de petições. Exige que o USTR elabore um relatório anual identificando as barreiras às exportações norte-americanas mais significativas, tanto no setor manufatureiro	Fair Trade

Continua

Tabela 13 – *Continuação*

Ano	***CIS-Nº***	***Nome da Lei***	***Resumo***	***Direção***
			quanto no setor de serviços. Especial destaque é dado ao IED, que também passa a ser objeto de consideração desse relatório elaborado pelo USTR. Também autoriza o presidente a restringir as importações de serviços de países fechados aos produtos norte-americanos. Estabelece a autoridade de USTR para investigar violações dos acordos comerciais. Emenda o "Tariff Act of 1930" numa tentativa de clarificar e fortalecer os mecanismos de *antidumping* e *countervailing duty* disponíveis para as indústrias prejudicadas por práticas desleais de comércio. Também revisa os procedimentos do ITC para determinar danos causados por importações nas indústrias norte-americanas. Ratifica o "Steel Import Stabilization Act of 1984", garantindo ao USTR o poder de negociar acordos no estilo "Voluntary Restraint Agreements (VRAs)" para a indústria siderúrgica.	
1985	PL99-64	Export Administration Act of 1979 Reauthorization	Emenda o "Trade Expansion Act" de 1979 que, embora mantenha para o poder Executivo o controle do comércio internacional, minimiza a autorização de sanções às exportações norte-americanas por motivos estratégicos, baseado em motivos de política externa ou para conseguir atingir outros objetivos internacionais.	Strategic Trade
1985	PL99-47	United States-Israel Free Trade Area Implementation Act of 1985	Aprova e implementa um acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Israel.	Livre-Comércio

Continua

Tabela 13 – *Continuação*

Ano	*CIS-Nº*	*Nome da Lei*	*Resumo*	*Direção*
1985	PL99-155	Public Debt Limit Increase and Social Security Investments Restoration	Aumenta temporariamente os encargos sociais, reforma o "Trade Adjustment Assistance", faz ajustes nas políticas de combate ao desemprego e protege alguns setores como a indústria de tabaco e o setor ferroviário.	Fair Trade
1988	PL100-418	Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988	Cria mecanismos para elevar a competitividade norte-americana e elimina as tarifas de alguns tipos de importações, como materiais educacionais e culturais. Também garante aos Estados Unidos mecanismos para impor seus direitos internacionalmente, especialmente quando considerar que têm sido alvo de práticas desleais de comércio. Além disso, reforma os mecanismos *antidumping* e *countervailing duty* e reformula a legislação de propriedade intelectual. Esta lei também estabelece vários tipos de políticas com o objetivo de elevar a competitividade da economia norte-americana, especialmente nos setores de serviços, telecomunicação, automobilístico e semicondutores. Facilita a utilização de mecanismos de ajuste para indústrias norte-americanas que estão sofrendo com importações, além de intensificar o "Trade Adjustment Assistance".	Fair Trade
1988	PL100-449	U.S.-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988	Aprova e implementa um acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá.	Livre-Comércio
1989	PL101-221	Steel Trade Liberalization Program Implementation Act	Emenda o "Steel Import Stabilization Act of 1984" para iniciar a liberalização do setor siderúrgico em âmbitos multilaterais como o GATT, além de negociações bilaterais.	Livre-Comércio

Fonte: Elaborada pelo autor com base na análise dos textos de Lei. A classificação da direção de cada lei é baseada apenas nas impressões do autor.

As demandas pró-*fair trade* também estiveram presentes nas negociações da Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, após ser filtrada pelos objetivos de longo prazo do Executivo, culminando em instituições de *Fair Trade*, expressão máxima do que aqui se denomina período de unilateralismo agressivo na política comercial norte-americana. Essa lei possui mais de mil páginas e envolveu vários comitês. Como todas as *omnibus bills*, concentrou vários outros esforços legislativos, além de emendar diversas outras leis já existentes. Esse tipo de procedimento legislativo é comum nos Estados Unidos. Apenas na década de 1980, podem-se citar vários exemplos: Omnibus Reconciliation Act of 1980 (PL96-499), Omnibus Budget Reconciliation Act of 1982 (PL97-253), Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986 (PL99-399), Health Omnibus Programs Extension of 1988 (PL100-607) e Omnibus Public Lands and National Forests Adjustments Act of 1988 (PL100-699).

Fruto do 100º Congresso, a lei de 1988 tinha como principal objetivo criar mecanismos para elevar a competitividade norte-americana. Acreditava-se que os Estados Unidos estavam perdendo espaço para os europeus e japoneses, além de outras economias emergentes. Fazia-se necessário, portanto, um esforço legislativo multidisciplinar, para assim reformar todas as áreas que pudessem ter algum efeito positivo no desempenho do setor produtivo. Por esse motivo, a lei tomou proporções inéditas.

A aprovação desse tipo do documento tem suas peculiaridades. As *omnibus bills* devem ser aceitas em sua totalidade, em uma única votação, embora seja possível fazer algumas emendas e votações específicas. Isso faz que grande parte do acordo seja ratificada sem haver discussões densas sobre cada item acordado. Portanto, apenas as questões principais do acordado são frutos de intensos debates, o que acaba fortalecendo o papel legislativo dos comitês.

Tal constatação, em princípio, pode aparentar uma contradição ao que vem sendo argumentado até aqui: que o fim do sistema antigo trouxe consigo uma queda da participação dos comitês. Para evitar esse tipo de confusão, vale ressaltar que a centralidade do comércio em apenas alguns comitês (os tradicionais Ways and Means

e Finance Committee) era um dos principais pilares do sistema antigo. Com a sua derrocada, outros comitês passaram a ter voz em assuntos de comércio, o que se pode comprovar nas negociações da lei de 1988 que contou com a participação do Agriculture Committee, prevendo fundos adicionais para o Export Enhancement Program; o Banking Committee, com questões sobre taxa de câmbio (referindo-se ao Japão); o Judiciary Committee, com temas de propriedade intelectual; o Governmental Affairs Committee, com questões sobre redesenho institucional do processo de formulação de política comercial (alterando o nome do Departamento de Comércio para Departamento da Indústria e Tecnologia e propondo a criação de um conselho econômico de competitividade); o Small Business Committee", com questões sobre promoção de exportações para pequenas empresas; o Foreign Relation Committee, autorizando os Estados Unidos a participarem do Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA); o Labor and Human Resouces Committee, tratando de questões sobre retreinamento de desempregados e, finalmente, o Senate Commerce Committee, com questões sobre impedimentos à aquisição de empresas norte-americanas quando detectados riscos para a segurança nacional, entre outros.

Dito isso, é importante ressaltar que a maioria dos comitês era controlada pelo partido democrata. Embora tal fato não tenha impacto direto na hipótese aqui sustentada,[5] tal partido havia reassumido o controle do Congresso baseado também em campanhas revisionistas de comércio. Segundo Dyk (1985), na época em questão o partido democrata encontrava "Bodes expiatórios entre os nossos aliados e parceiros comerciais e oferece medidas protecionistas que receberiam uma nota de reprovação em qualquer curso de economia respeitável". O autor conclui que a população norte-americana estava sendo "Explorada por aqueles que preferem canalizar seus sentimentos em relação à vingança em 'diabos estrangeiros'".

---

5 Quer isso dizer que as políticas de *Fair Trade* eram apartidárias e, portanto, respondiam tanto às demandas do partido democrata quanto às do partido republicano.

Tabela 14 – Comitês no 100º Congresso

	Comitê	***Maioria***
Senado	Agriculture, Nutrition and Forestry	Partido Democrata
Senado	Appropriations	Partido Democrata
Senado	Armed Services	Partido Democrata
Senado	Banking, Housing and Urban Affairs	Partido Democrata
Senado	Commerce, Science and Transportation	Partido Democrata
Senado	Energy and Natural Resources	Partido Democrata
Senado	Environment and Public Works	Partido Democrata
Senado	Budget	Partido Democrata
Senado	Finance	Partido Democrata
Senado	Foreign Relations	Partido Democrata
Senado	Governmental Affairs	Partido Democrata
Senado	Labor and Human Resource	Partido Democrata
Senado	Judiciary	Partido Democrata
Senado	Rules and Administration	Partido Democrata
Senado	Small Business	Partido Democrata
Senado	Veterans' Affairs	Partido Democrata
Comitês Conjuntos	Joint Economic Committee	Empate
Comitês Conjuntos	Joint Committee on the Library	Empate
Comitês Conjuntos	Joint Committee on Printing	Empate
Comitês Conjuntos	Joint Committee on Taxation	Empate
Câmara	Agriculture	Partido Democrata
Câmara	Appropriations	Partido Democrata
Câmara	Armed Services	Partido Democrata
Câmara	Banking, Finance and Urban Affairs	Partido Democrata
Câmara	Budget	Partido Democrata
Câmara	District of Columbia	Partido Democrata
Câmara	Education and Labor	Partido Democrata
Câmara	Energy and Commerce	Partido Democrata
Câmara	Foreign Affairs	Partido Democrata
Câmara	Government Operations	Partido Democrata

Continua

Tabela 14 – *Continuação*

	Comitê	***Maioria***
Câmara	House Administration	Partido Democrata
Câmara	Interior and Insular Affairs	Partido Democrata
Câmara	Judiciary	Partido Democrata
Câmara	Merchant Marine and Fisheries	Partido Democrata
Câmara	Post Office and Civil Service	Partido Democrata
Câmara	Public Works and Transportation	Partido Democrata
Câmara	Rules and Administration	Partido Democrata
Câmara	Science, Space and Technology	Partido Democrata
Câmara	Small Business	Partido Democrata
Câmara	Standards of Official Conduct	Empate
Câmara	Veterans' Affairs	Partido Democrata
Câmara	Ways and Means	Partido Democrata

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados extraídos de republicanos (Barone & Ujifusa, 1988).

A maioria democrata e o controle congressual desse partido fizeram do déficit comercial norte-americano um tema corrente nos processos legislativos. Insatisfeitos com os rumos adotados até então (Bello & Holmer, 1990, p.49), era certo que haveria grandes esforços para colocar a questão comercial no topo da agenda (Schwab, 1994, p.80). A ideia de que o problema norte-americano estava concentrado no déficit comercial parecia ser consenso, mas os meios para solucionar a questão eram divergentes. Alguns, especialmente os republicanos, buscavam um mecanismo institucional mais brando, enquanto os democratas exigiam mais rigidez. Este, na verdade, foi um dos diferenciais nas eleições, o que acabou garantindo ao partido a ampliação do número de cadeiras no Senado e na Câmara.[6]

6 Os democratas, agora fazendo oposição ainda mais forte ao governo Reagan, mantiveram a maioria no Congresso. O senador Robert C. Byrd (D-W.Va.), líder democrata no Senado, contava com 55 colegas democratas para implantar as reformas prometidas pelo partido, contra 45 do partido republicano.

O Ways and Means e o Finance Committee[7] também eram controlados majoritariamente pelos democratas. O primeiro, de extrema relevância para assuntos relacionados a comércio na Câmara, por exemplo, era composto por 23 democratas e 13 republicanos. Já o segundo, comitê equivalente no Senado, era composto por 11 democratas e nove republicanos. Além dos comitês conjuntos (*joint committees*), dos 42 comitês distribuídos no Legislativo, 37 eram compostos por maioria democrata; os outros cinco estavam empatados em número de democratas e republicanos (Barone & Ujifusa, 1988). Além disso, o deputado Jim Wright (D. Tx.) passou a ser o presidente da Câmara, configurando a hegemonia democrata.

A intensificação das demandas democratas era reflexo da insatisfação com as diretrizes adotadas pelo governo. Dessa forma, os líderes desse partido colocaram o comércio como uma prioridade na agenda.[8] Byrd (D. West Virginia) e Wright (D. Texas) não fugiram a essa lógica e, numa conferência democrata em Williamsburg, Virginia, ambos citaram o comércio como uma prioridade: "Wright conclamou a passagem de uma lei de comércio abrangente como o 'principal imperativo' do 100º Congresso. Byrd concordou, afirmando que a competitividade e não o protecionismo seria o foco principal de seus esforços" (Schwab, 1994, p.80). O Executivo também manifestava interesse em lidar com o déficit comercial,[9]

---

7 Os comitês merecem destaque, uma vez que são mais influentes no processo de elaboração de leis do que nas discussões no plenário. Referindo-se ao papel dos comitês na elaboração de seis leis diferentes, Rundquist & Strom (1987, p.103) afirmam que "empresários, líderes ou não, encontram mais expressões de suas preferências nos comitês do que não empresários". Em questões de comércio, o Ways and Means e o Finance Committee detêm importância inquestionável.

8 De fato, esse assunto havia sido vastamente utilizado nas eleições e, consequentemente, a base eleitoral faria pressão para que se cumprisse a agenda prometida.

9 James Baker, secretário do Tesouro, representando a administração, afirmou que "estou convencido de que trabalhando com boa fé e de forma bipartidária com os novos líderes do 100º Congresso [...] podemos elaborar legislações responsáveis, que aumentarão a competitividade internacional da América sem ter de recorrer ao protecionismo" (Schwab, 1994, p.80).

embora houvesse preocupações com o protecionismo, exemplificado pelo secretário de Estado George Shultz, que chegou a avisar o Congresso que o presidente vetaria o texto caso ele fosse rígido demais (Farnsworth, 1986).

O interesse da Câmara na elaboração de uma lei de comércio

Nesse cenário, iniciaram-se na Câmara os trabalhos rumo à criação de um mecanismo institucional, liderados por Wright (D. Texas) e Rostenkowski (D. Illinois). Este último reconhecia a importância do esforço, afirmando que "[O] projeto de lei é o produto de anos de frustração de todos os setores econômicos prejudicados por práticas comerciais desleais do exterior. [...] Queremos tornar a América mais competitiva" (Roberts, 1986). A H. R. 4800,[10] lei elaborada no 99º Congresso, serviu como ponto de partida, pois essa era a maneira mais rápida de colocar a questão do comércio na pauta. A respeito desse projeto de lei, ainda em 1986, Gepphardt (D. Missouri) afirmava que ela

> melhora a capacidade dos Estados Unidos de resposta a uma variedade de práticas comerciais desleais, que resultaram em produtos sob efeitos de *dumping* em nossos mercados. A lei simplificará emodernizará as ferramentas que nossas empresas precisam para competir efetivamente em um mercado mundial em condições de igualdade com outros países. (H 2946 1986)

Como resultado dos trabalhos, no dia 6 de janeiro de 1987 o Trade and International Economic Policy Reform Act of 1987 foi introduzido no Congresso, com a denominação de H. R. 3. Eram

10 Essa lei foi condenada por muitos, especialmente pela imprensa, por ser considerada protecionista. Esse foi o motivo das críticas dirigidas a Wright por querer utilizá-la.

470 páginas impressas e virtualmente idênticas à HR 4800. Com a ajuda de Wright e sua equipe, a lei contou com 180 copatrocinadores, todos os democratas (Schwab, 1994, p.83).

A estratégia de Wright era elaborar uma lei que envolvesse vários comitês diferentes – embora o Ways and Means tivesse um papel diferenciado –, numa tentativa de legitimar o documento e diminuir o poder da ação republicana (Schwab, 1994, p.83). Wright planejava receber propostas dos comitês até o início de abril de 1987, levando para votação no final do mês. A reação desse partido merece destaque. De acordo com Schwab (ibidem), reconhecendo o inevitável, os deputados republicanos passaram a tentar influenciar o processo, em vez de impedi-lo:

> Líder da Minoria da Câmara, Robert H. Michel (R. Ill.) indicou a Wright que os republicanos estavam dispostos a dedicar-se da direção de sua promessa declarada em torno do bipartidarismo [...] Para Reagan, Michel sugeriu fortemente movimentações rápidas do executivo no sentido de propor e apoiar um projeto de lei de comércio mais estreito. Ele estava convencido de que, para que a administração evitasse ter de desempenhar um papel puramente defensivo mais tarde, fazia-se necessário exercer alguma influência nas primeiras fases do processo legislativo. Além disso, Michel sabia que os republicanos precisavam de um projeto de lei sério, e não podiam mais ser chamados a se oporem a todas as medidas democrata que chegassem até eles.

Fica evidente que a preocupação republicana não era com a formulação de uma *trade bill*, mas sim com o possível conteúdo protecionista presente nessa lei. Eles buscavam enfatizar a questão da retomada da competitividade, visando amenizar o déficit americano – discurso adotado até mesmo pelo Executivo.[11] Acreditava-se

11 No dia 19 de fevereiro de 1987, a administração do Executivo apresentou sua proposta para o Congresso num documento intitulado "Trade, Employment, and Productivity Act". Entre suas 1.600 páginas, o texto faz apologia à competitividade e deixa as questões mais operacionais de lado. Assim, o presidente

que o combate a "práticas injustas" de comércio reduziria o déficit e por isso essa passou a ser a principal solução defendida pelos congressistas, independentemente de suas convicções. A essa altura, a lógica partidária perdera parte de seu significado, muito embora todo o processo de negociação tenha ocorrido em um ambiente politizado, e parecia ser consensual que algo deveria ser feito. Reston (1986) define esse contexto afirmando: "'Proteção' é a palavra em Washington nos dias de hoje, mas é preciso um pouco de tempo para classificar quem protege quem do quê".

Rostenkowski estava decidido: o projeto de lei deveria sair do Ways and Means para equilibrar as demandas democratas lideradas por Wright. Para isso, buscava utilizar sua influência no comitê para manter o texto bipartidário. Para ele, a H. R. 4800 poderia ser utilizada como ponto de partida desde que fosse totalmente revista. Além disso, era preciso evitar duas emendas aparentemente fortes: cotas para têxteis[12] e a famosa proposta de Richard A. Gephardt (D. Missouri), extremamente agressiva,[13] pois procurava "induzir os países com grandes superávit a tomar medidas imediatas para eliminar suas barreiras comerciais de forma que promovesse reduções

---

tentava evitar que o conteúdo da lei fosse protecionista, algo que seria negativo para as ambições dos Estados Unidos na Rodada Uruguai do GATT. Segundo Schwab (1994, p.84), era tarde demais para qualquer esforço do Executivo.

12 Para evitá-las, Rostenkowski aproximou-se dos deputados Ed Jenkins (D. Geórgia) e Butler Derrick (D. South Carolina) para impedir a alocação de suas demandas no documento. Jenkins e Derrick aceitaram a proposta de Rostenkowski (Schwab, 1994, p.92).

13 Richard A. Gephardt (D. Missouri) ficou conhecido no 99º Congresso por defender retaliações contra os países que possuíam grandes superávits com os Estados Unidos, caso ficasse constatado que eram baseados em práticas ilegais de comércio. Segundo Bello & Holmer (1990, p.76), "a proposta de Gephardt era complexa. Primeiro, conclamava o ITC a identificar os países que têm um 'excessivo' superávit comercial bilateral com os Estados Unidos, usando uma fórmula matemática. Então, no prazo de quinze dias após a decisão da ITC, o representante comercial poderia determinar se os países com excedentes excessivos também praticavam políticas comerciais injustas e desproporcionais ou discriminatórias ou práticas que teriam um efeito adverso significativo sobre o comércio EUA [...]. Além disso, o USTR seria responsável por quantificar o custo de todas as barreiras que bloqueavam exportações dos EUA anualmente".

substanciais em seus excedentes comerciais" (Gephardt apud Bello & Holmer, 1990, p.76). Dessa maneira, Rostenkowski poderia controlar o processo na Câmara, evitando maiores disparidades com as diretrizes adotadas no Senado (Schwab, 1994, p.84). Não obstante, essa estratégia parecia ser vulnerável, pois os interesses em jogo envolviam diferentes comitês, sendo impossível o Ways and Means controlar todo o processo.

Em fevereiro de 1987, liderado por Gibbons (D. Fla.), o Ways and Means iniciou os debates sobre a H. R. 3. "Com o comércio como a prioridade legislativa declarada do ano, os principais membros do Congresso estão tendo contato pela primeira vez com assunto politicamente poderoso" (Fuerbringer, 1987a), declarou o *New York Times*. Quanto ao Gephardt Bill, a solução do Way and Means era não ignorá-lo, mas mudar seu tom, sugerindo modificações significativas no texto e iniciando, assim, o caminho que levaria à Super 301. Pretendia-se fazer referência às barreiras na Alemanha, no Japão, em Taiwan e na Coreia, mas de forma moderada. "Na verdade, a maior parte do projeto de lei de comércio [...] foi direcionado principalmente para o Japão, que, na visão de muitos no Congresso, não tomou medidas suficientes para atenuar o problema" (Perlman, 1987).

Baseados nessas demandas, Rostenkowski e Gibbons (D. Florida) passaram a elaborar o documento inicial do trabalho (vale lembrar que nessa etapa do processo legislativo é preciso um texto consensual). As intenções do Ways and Means pareciam de certa forma resumir os interesses de todos os representantes. No dia 3 de março, Rostenkowski externou suas intenções,[14] resumidas aqui em dois pontos: convencer outros países a permitirem a livre entrada dos produtos norte-americanos, como fazem os Estados Unidos, e tornar a indústria americana mais competitiva (Schwab, 1994,

14 Embora esse novo "tom" de Rostenkowski visasse evitar atritos com o Executivo, as propostas sobre o rearranjo institucional da formulação de política comercial norte-americana certamente seriam alvo de críticas da administração. "Precisamos de uma pessoa que fortalecerá a posição do [USTR], transferindo-lhe poderes agora espalhados por toda a burocracia federal" (Schwab, 1994, p.86).

p.85). Nota-se que aqui já se adota uma rota que evitava o protecionismo e objetivava-se dar vazão às demandas protecionistas por meio de políticas liberalizantes.

O projeto gerou intensos debates.[15] Definiu-se que de um lado o objetivo seria a abertura de mercados estrangeiros e, de outro, decidiu-se abrandar a linguagem de Gephardt. Em suma, pretendia-se abrir novos mercados estrangeiros, mas recuariam no tom das propostas de retaliação (Fuerbringer, 1987e), tornando a lei aprovável principalmente pela administração. É importante notar a substituição de um instrumento compulsório de redução do déficit (emenda de Gephardt) por algo mais moderado: "A ausência da linguagem Gephardt teve efeito volumoso no sentido de alterar as percepções sobre o projeto de lei" (Schwab, 1994, p.86).

O abrandamento do tom utilizado por Gephardt foi, em princípio, aceito pelo próprio Gephardt. Porém, alguns dias depois, ele reviu sua posição, não mais aceitando a proposta de Rostenkowski, já que sua base eleitoral, principalmente a UAW, não estava disposta a fazer concessões ibidem, p.87). "[Quero] que o projeto de lei exija que cada nação com um grande superávit comercial resultante de práticas desleais de comércio seja obrigada a reduzir o excedente com montantes fixos a cada ano", afirmou Gephardt[16] (apud Fuerbringer, 1987d). Para não perder a base consensual no comitê, Rostenkowski (1987) revidou: "O projeto de lei é um 'endurecimento' da nossa política comercial, mas ele faz isso de uma forma que abre mercados sem utilizar

---

15 Tom Downey (D. New York), Robert Matsui (D. Califórnia) e Don Pease (D. Ohio), integrantes do subcomitê Public Assistance and Unemployment Compensation, foram procurados por Rostenkowski para trocar emendas que favoreceriam os três políticos por apoio contra emendas "não amigáveis" no comitê. Buscava-se assim tornar o documento interessante para todos.

16 Os editores do jornal *New York Times* eram extremamente críticos em relação às pretensões de Gephardt. "Sr. Gephardt mira países que se utilizam de 'práticas desleais de comércio' e têm grandes excedentes de exportação em seu comércio com os Estados Unidos. Uma vez que todos os países, inclusive o nosso, são culpados de alguma injustiça, a emenda essencialmente penaliza excedentes que Washington considera excessivos. Não há nada de errado em reprimir táticas injustas; já existem procedimentos internacionais para isso. Mas reprimir de maneira 'demasiada' é demais" (*New York Times*, 1987b).

a palavra assustadora do protecionismo". Apesar disso, Gephardt, não satisfeito, manifestou sua intenção de sugerir uma emenda ao documento final (Bello & Holmer, 1990, p.78). Por isso, Rostenkowski decidiu prorrogar o prazo para a finalização do documento.

O Trade Subcommittee, liderado por Gibbons, iniciou o processo de revisão do projeto (Rasky, 1987). Frenzel (defensor dos interesses da administração no Congresso) e Gibbons defendiam a moderação. Já os democratas mais radicais, como Wright e Dingell (D. Mich.), não estavam satisfeitos com o rumo das conversas. Mais tarde, a administração ainda buscou amenizar as demandas protecionistas, endurecendo as relações econômicas com o Japão por meio de tarifas, mas não teve sucesso. Entretanto, tais medidas foram consideradas ineficientes por alguns congressistas. "A mais recente resolução presidencial não vai substituir a importante reavaliação da política comercial americana que agora se faz necessária", afirmou Gephardt (apud Farnsworth, 1987). Rostenkowski encontrava-se enredado num emaranhado de pressões que dificilmente teriam solução simples:

> Eu posso passar um projeto de lei na câmara com a medida de Gephardt na íntegra, porque nós já fizemos isso antes. [Mas] os deputados diziam: "Não me faça votar na emenda de Gephardt. Jesus, não me faça votar nas medidas do Gephardt". [O] que os legisladores [...] queriam dizer [é] que eles votarão a favor de Gephardt, mas que não queriam fazer. [Os membros da casa] querem um projeto de lei de comércio, mas eles estão todos com medo, você sabe, da atmosfera de Smoot-Hawley. (apud Schwab, 1994, p.90)

Em 18 de março, com a aproximação da conclusão dos trabalhos no Ways and Means, a administração endureceu sua posição.[17] Em

17 Embora nesse estágio dos debates o Executivo não tivesse legalmente nenhum tipo de participação, o diálogo com os membros dos seus gabinetes antecipava a opinião do presidente sobre determinados assuntos, permitindo-lhe fazer as alterações necessárias para que a lei fosse aprovada.

carta endereçada a Rostenkowski, Clayton Yetter (líder do USTR) afirmava: "Eu acharia muito difícil recomendar que o presidente assine tal lei" (*New York Times*, 1987a). No dia 25 de março o documento foi aprovado no comitê. A lei havia sido considerada bem menos protecionista do que a H. R. 4800, mas a pedido de Gephardt, as retaliações mandatórias foram mantidas, por meio de tarifas e cotas, para os países que discriminavam os produtos norte-americanos. Segundo Fuerbringer (1987e), "o comitê restringiu a lei para conquistar o apoio e a aceitação republicana na Câmara e na Casa Branca. Ao mesmo tempo, os membros querem uma lei forte o suficiente para estimular a Administração na direção de uma defesa da indústria americana mais agressiva". Tratava-se da bandeira "*tough but fair*" apregoada por Rostenkowski. Faltava agora a aprovação do plenário.

Após decisão desfavorável no House Rules Committee,[18] a preocupação dos republicanos estava concentrada em dois assuntos que, como visto, tinham potencial suficiente para gerar forte polêmica: a proteção aos têxteis e a adoção da "linguagem de Gephardt". Na primeira semana de abril, todos os comitês envolvidos no texto da H. R. 3 já haviam feito suas propostas. O resultado foi um documento com 13 títulos e 900 páginas; aproximadamente um terço dele era fruto do trabalho do Way and Means.

No dia 28 de abril, o texto foi aprovado em plenário por 326 votos contra 83. Com esse resultado, iniciaram-se as discussões sobre emendas. A terceira emenda, elaborada por Gephardt, é a mais relevante para os propósitos deste livro. Importantes figuras do partido democrata, como Thomas S. Foley (D. Wash.), Gibbons e Don

18 Ocorreram intensos debates concentrados no House Rules Committee. Nesse comitê decide-se como o processo de votação acontece. Caso ele decidisse não limitar propostas de emendas, havia a preocupação de o documento descambar para o protecionismo (Schwab, 1994, p.91). No dia 27 de abril, decidiu-se que o processo de votação se daria por meio de debates gerais, por cerca de sete horas, divididas igualmente entre os líderes democratas e republicanos. O método escolhido foi o *modified-open rule,* que permitia a criação de emendas, como a de Gephardt.

Bonker (D. Wash.), eram contrários a ela; já Wright e Coelho (D. Califórnia) eram favoráveis. Segundo Bello & Holmer (1990, p.79),

> Uma parte substancial do debate em plenário sobre a HR3 foi dedicado à alteração da emenda Gephardt. Os opositores da emenda Gephardt original [...] argumentavam que a emenda era uma "arma carregada", ou "protecionismo em roupas de reciprocidade", e continham "espírito de contenção, reversão, e retrocesso". [...] Aqueles favoráveis à emenda Gephardt argumentaram justamente o contrário. Para eles, tratava-se de uma "carta poderosa no jogo internacional, como no pôquer". O próprio Gephardt sublinhou que "a emenda é razoável. É flexível. Estabelece normas. Faz sentido".

Para Schwab (1994, p.100), "cada lado se reunia regularmente, desenvolvendo e revisando os congressistas presentes, identificando os indecisos ou oscilantes, organizando campanhas de *lobby* no estilo *grassroots*, trabalhando na imprensa e preparando os membros da Câmara com cartas, telefonemas e artigos". Gephardt afirmava que suas propostas não eram protecionistas, mas encorajadoras do livre-comércio e que forneciam ao presidente um instrumento para a abertura de mercados. O Executivo manifestava-se publicamente contra a emenda, definindo-a como "*particularly bad*" (Roberts, 1987). Já Rostenkowski estava preocupado com o impacto que ela teria no Congresso, pois poderia bloquear as negociações. Apesar de seus esforços, a emenda foi aprovada por 218 votos favoráveis (201 democratas e 17 republicanos) e 214 contra (55 democratas e 189 republicanos). Segundo Fuerbringer (1987d), "o voto também reflete um sentimento crescente no Congresso de que o problema do comércio é uma questão complexa que deve ser abordada com cautela".

Ao que tudo indica, o processo legislativo na Câmara jamais questionou de forma incisiva a ideia que ligava o declínio econômico norte-americano ao déficit comercial. Muito pelo contrário, havia consenso de que alguma medida deveria ser tomada e, nesse sentido, os esforços eram bipartidários. As divergências se davam sobretudo no que se referia à forma do texto, ou seja, devia-se ado-

tar o tom de Rostenkowski, mais moderado, ou o de Gephardt, mais agressivo? Nessa questão, o partidarismo ganhava vigor. Assim se deu o debate entre Gephardt e Rostenkowski. "Na verdade, devido ao fato de ambos os lados estarem defendendo disposições praticamente idênticas [...] o debate evoluiu entre aqueles que queriam ser duros e aqueles que queria ser mais duros" (Schwab, 1994, p.111).

Movimentação paralela no Senado

A eleição de 1986 deu aos democratas a maioria no Senado (55-45). Eles estabeleciam as prioridades, moldavam a agenda e dominavam as atividades no plenário e nos comitês, mas em razão da pequena diferença no número de cadeiras que ocupavam, continuavam dependentes de seus opositores para a aprovação de leis. No entanto, se eles precisavam dos republicanos para isso, muito mais precisavam os republicanos do suporte dos democratas para apoiar a administração. Vale lembrar que, para evitar o veto a um documento, eram necessários 67 senadores favoráveis a ele.

Byrd, líder democrata, e Bentsen (D. Texas), *chairman* do Finance Committee, assim como Rostenkowski e Gephardt na Câmara, foram parlamentares que se destacaram no processo legislativo no Senado. Bentsen, por exemplo, tinha um histórico importante no Congresso em questões comerciais, participando ativamente na elaboração da lei de 1984, mas dessa vez ele se encontrava em posição diferente e queria, assim como Rostenkowski, que as propostas do seu comitê fossem aprovadas. Para isso, estava decidido a colocar na pauta o Trade Promotional Authority (TPA), sobretudo depois de ouvir as palavras de Strauss no Comitê.[19]

19 Falando da importância do *fast-track* em negociações multilaterais de comércio, Strauss (ex-líder do USTR) afirmou: "O ponto central da questão é: as pessoas vão 25, 30% mais longe caso saibam que você não vai voltar atrás, mordiscar novamente e renegociar uma questão já encerrada. É a velha história. Se você acha que se trata da cartada final, você dará até o último dólar. Se você acha que o assunto voltará, você segura" (Schwab, 1994, p.120).

O Finance Committee ganhou novos integrantes no 100º Congresso. Donald W. Riegle (D. Michigan) e John D. Rockefeller (D. West Virginia) foram eleitos em estados onde havia muitos setores prejudicados pelas importações; Thomas A. Daschle (D. South Dakota) era representante dos interesses agrícolas. Spark Matsunaga (D. Hawaii), liberal que defendia os interesses do setor açucareiro, era o novo chairman do Trade Subcommittee. Já John Danforth (R. Missouri) representava a força contrária que equilibrava as ideias de Matsunaga. A elaboração do texto foi liderada por Bentsen, mas teve a participação efetiva de Danforth, que havia concordado em ser um dos coautores, conferindo assim caráter bipartidário ao documento. Esses senadores trabalharam paralelamente às atividades do Ways and Means, intensificando seus esforços após a conclusão do H. R. 3 na Câmara.

A Seção 301, de extremo interesse para muitos senadores, ganhara grande destaque. A obrigatoriedade do cumprimento pelos países-alvos das exigências feitas pelos Estados Unidos, bem como as retaliações a serem aplicadas por meio daquele mecanismo estavam no centro dos debates. À pergunta do senador Packwood (R. Oregon), se seria recomendável requerer retaliações mandatórias, Strauss[20] (apud Schwab, 1994, p.121) respondeu:

> Eu acho que a seção 301 poderia ter sido usada de forma mais eficaz do que tem sido [...] Por outro lado, eu odeio a ideia de torná-la obrigatória. Eu acho que poderíamos ficar em algum lugar entre estas duas opções [...] Muito disso depende da atitude do homem que está sentado na Casa Branca.

O que ganhava força no Senado era a tentativa de conceituar a Seção 301 como "*mandatory but not compulsory*". De acordo com

20 Além de Strauss, outros setores importantes da economia norte-americana participaram dos *hearings* realizados no Comitê de Finanças e intitulados "Mastering the World Economy". Contudo, a presença de Strauss merece destaque, uma vez que ela foi determinante na formulação do texto em questões como o TAA e a Super 301.

Fuerbringer (1987e), "o projeto do Senado exigiria alguma ação de retaliação, mas sem destacar os países com grandes superávits comerciais". Tratava-se de procurar combinar ação com moderação, concentrando o desafio da codificação do "*tough but fair*" em leis de comércio aprováveis no plenário. Para tanto, a estratégia era semelhante à defendida por Rostenkowski: manter o bipartidarismo e evitar a conotação protecionista. Os temas críticos existentes no Senado eram semelhantes aos da Câmara: os têxteis e a emenda de Gephardt, tendo sido permanentes os esforços concentrados nessas questões.

A elaboração da S.490 foi o ponto de partida. O terceiro capítulo desse documento tratava de práticas externas que afetavam as exportações norte-americanas;[21] ele buscava suavizar de algum modo a forma como era exposto para, num primeiro momento, evitar emendas no plenário; depois, em conferência, tentava-se amenizar o tom agressivo de Gephardt.[22] A expectativa era de que "caso a versão do Comitê de Finanças não for alterada significativamente no plenário do Senado, espera-se que a versão da Câmara seja atenuada para se chegar a um compromisso" (Fuerbringer, 1987f). Além disso, a preocupação com a propriedade intelectual também estava presente no documento.

Uma outra questão central era o papel da administração na utilização da 301. Buscava-se criar mecanismos que, embora amenos, fossem efetivamente utilizados por ela. Tanto os *free-traders* quanto os protecionistas acreditavam que a administração deveria utilizar

---

21 O primeiro capítulo do documento lidava com TPA para ganhar apoio da administração. O segundo capítulo foi intitulado "Enhancing Competitiveness" e tratava de questões como a utilização da 201.

22 O jornal *New York Times* definiu o documento da seguinte forma: "Apenas em um aspecto substancial é que o projeto de lei do comitê no Senado se destaca se comparado com o projeto da Câmara. Ele omite a postura dura da emenda patrocinada pelo deputado Richard Gephardt em uma tentativa equivocada de corrigir o déficit comercial. Partidários do Senado nunca votaram o assunto na Comissão de Finanças. Eles temiam a derrota e preferiram levá-la ao plenário do Senado, a mesma tática usada pelo Sr. Gephardt na Câmara" (*New York Times*, 1987d).

esse mecanismo de maneira mais ativa (Schwab, 1994, p.128). A esse respeito, Bentsen (apud Schwab, 1994, p.124) afirmava:

> O projeto de lei é duro com as distorções no mercado externo que limitam o crescimento do comércio, e limita a possibilidade do presidente não fazer nada sobre os problemas do comércio. Mas também aumenta muito o poder do presidente [...], e isso lhe dá a autoridade necessária para que ele e os próximos presidentes trabalhem no sentido de fazer as negociações comerciais funcionarem.

Da mesma forma, para Danforth:

> Quando se trata de combater as barreiras estrangeiras [...] nos é dito que podemos correr o risco de uma guerra comercial por meio de retaliações maciças ou podemos ser os otários do mundo. [...] o Congresso não precisa usar a marreta legislativa prevista na Constituição caso o presidente maneje de forma consistente e efetiva as ferramentas comerciais eficazes delegadas a ele. (apud Schwab, 1994, p.125)

Entre fevereiro e abril, ocorreram vários *hearings* sobre a S.490. As propostas feitas pela administração pareciam ser ignoradas, embora ela já houvesse se manifestado publicamente afirmando que o presidente vetaria qualquer documento com conteúdo protecionista. Não obstante, mesmo com toda a pressão feita não só pela administração, mas também por outros grupos, o documento não foi alterado (Schwab, 1994, p.127). Nesse ponto, a elaboração de um texto que buscasse solucionar as perdas parecia ser irreversível.

Nesse contexto, a ideia de retaliação para amenizar os problemas americanos, até aqui já bem consolidada, sempre dera ao Japão um papel de destaque. Na verdade, a própria emenda de Gephardt parecia ser um recado direto ao Japão. "Políticos de Washington culpam o Japão pelo enorme déficit americano [...] A América tem um déficit de comércio intolerável e o Japão um excedente inebriante. Ambos resistem à movimentos difíceis para corrigir os desequilí-

brios", declarou o *New York Times* (1987e). Para Farnsworth (1987g), "O Japão é visto por muitos em Washington como um comerciante injusto [...] As exportações da segunda maior economia vão parar em toda parte, mas são relutantes em abrir seus próprios mercados". De igual modo, Danfoth (apud Schwab, 1994, p.128) afirmava:

> Pegue o Japão, como exemplo óbvio dos problemas do comércio [...] Nós negociamos, nós organizamos, choramos, soluçamos, suplicamos, e nada acontece. [...] Você negocia a queda de uma barreira e, assim que esta sai do caminho, você encontra outras cinco que ocupam o seu lugar, [...] a menos que haja vontade do outro país em fazer negócios de forma justa, e dar uma oportunidade justa aos outros países de exportar para os seus mercados. [...] Eu acho que a razão pela qual eles fazem isso é porque eles acreditam que há um lado negativo em não fazê-lo. Se eles acreditassem que de alguma forma não seria do seu interesse ser protecionistas, se eles acreditavam que haveria um lado negativo no mercantilismo, então talvez eles agissem de maneira mais razoável e abrissem seus mercados. Agora, por que eu acredito em retaliação, represália obrigatória, retaliação quase automática? Por quê? Porque eu acho que o Japão tem que sentir as consequências de suas escolhas. [...] Deixe-os decidir [...] o que eu acredito é que deve haver certeza de que sanções serão impostas aos que não querem fazer negócios com os Estados Unidos. E se não temos essas sanções, receio que nada acontecerá.

A esta altura o Finance Committee, liderado por Bentsen, pretendia adiar o *deadline* para o final de abril, tempo considerado suficiente para comparar a S. 490 com o H. R. 3, intensificando a previsibilidade do que aconteceria na conferência. Mas isso não foi possível, pois esperava-se algo ainda mais rápido, o que reduzia o tempo que Bentsen teria para conseguir um consenso no Senado em cada um dos assuntos abordados. A pressa fez que alguns assuntos fossem parcialmente discutidos e, para evitar o enfraquecimento da aliança bipartidária até então construída, ele concentrou seus esforços em evitar questões que pudessem estimulá-lo (Schwab, 1994, p.130). Assim, para manter o apoio democrata, a Seção 301 conti-

nuava agressiva e unilateral, embora não tanto quanto a emenda de Gephardt defendia. O documento foi aceito por 19 a 1.

Visando encurtar o tempo disponível para a elaboração de emendas indesejadas, outra exigência de Bentsen era que o *deadline* fosse o mais próximo possível da votação em plenário. Nove comitês já haviam prometido apresentar suas propostas dentro do prazo.[23] Após a divulgação pública dessas propostas, iniciaram-se os debates sobre de que forma elas seriam integradas em um só documento. Parecia ser consenso eliminar tudo aquilo que pudesse ser vetado pelo presidente. Nesse sentido, o senador Hollings (D. South Carolina), representante dos interesses têxteis, concordou em não apresentar emendas com conteúdo protecionista. Mesmo com todo esse esforço, havia pontos no texto que desagradavam a administração – e ela costumava ameaçar os legisladores com seu poder de veto (ibidem, p.145). Fuerbringer (1987g) argumentava que "a administração Reagan se opõe fortemente a disposições que limitam os critérios disponíveis ao presidente em casos de alívio de importação e disse que a vetará caso seja inclusa ao projeto de lei enviado para a sua mesa", temendo as retaliações dos países-alvos, que poderiam prejudicar ainda mais o já debilitado setor produtivo norte-americano.

Em 24 de junho, a lei entrou no calendário do Senado como S.1420. Já no dia 25 do mesmo mês iniciaram-se as votações, que se estenderam até 21 de julho. Foram 43 votações diferentes, com 160 emendas, sendo 129 aprovadas, 22 rejeitadas e nove retratadas.

23 O Agriculture Committee foi um deles, prevendo fundos adicionais para o Export Enhancement Program; oBanking Committee, com questões sobre taxa de câmbio (referindo-se ao Japão); o Judiciary Committee, com temas de propriedade intelectual; o Governmental Affairs Committee, com questões sobre redesenho institucional do processo de formulação de política comercial (alterando o nome do Departamento de Comércio para Departamento da Indústria e Tecnologia e propondo a criação de um conselho econômico de competitividade); o Small Business Committee, com questões sobre promoção de exportações para pequenas empresas; o Foreign Relation Committee, autorizando os Estados Unidos a participarem do MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency); o Labor and Human Resouces Committee, tratando de questões sobre retreinamento de desempregados; e, finalmente, o Senate Commerce Committee, com questões sobre impedimentos à aquisição de empresas norte-americanas quando detectados riscos para a segurança nacional.

Via de regra, buscava-se encontrar uma linguagem conciliatória, evitando emendas que provocassem discórdias.

As cláusulas mais controversas, como limitações de importação para produtos específicos, foram excluídas do documento, o que contribuiu para discussões aprofundadas sobre questões mais urgentes, como a adoção da emenda de Gephardt, que era apoiada por Riegle (D. Michigan) e rejeitada por Danforth. Buscava-se alterá-la, com a inclusão de temas como garantia de reciprocidade e medidas que restringissem a inação da administração. Esse impasse deu margem à realização de reuniões entre os dois senadores em busca de uma solução bipartidária para evitar maiores problemas. Dole (R. Kansas) e Byrd juntaram-se nesse esforço e acabaram concluindo que a emenda deveria ser ativa, ou seja, deveria "obrigar" o presidente a utilizá-la, e teria como alvo principal o Japão (*New York Times*, 1987e). Dessa proposta nasceu a Super 301:

> Apelidado de "Super 301", a proposta mira países da mesma forma que a antiga Adversarial Trade Provision – a saber, em direção daqueles que sinalizam a manutenção "de um padrão consistente de barreiras à importação e práticas de distorção do mercado". As investigações realizadas sob a Seção 301 priorizariam os casos com maior probabilidade de aumento das exportações dos Estados Unidos. Ações subsequente seriam consistentes com a linguagem e procedimentos do Senado para a Seção 301, incluindo sanções "obrigatórias, mas renunciáveis". Evidências dos resultados deveriam ser reportadas anualmente e contrastadas com as estimativas de aumento das exportações dos Estados Unidos caso as barreiras não existissem. Por último, a Seção 301 foi alterada para prever a apresentação de casos tanto pelo Comitê de Finanças do Senado quanto o Ways and Means caso estivessem descontentes com o gerenciamento do programa pelo executivo. (Schwab, 1994, p.152)

Na noite do dia 9 de julho, o documento ficou pronto e recebeu o apoio não apenas de Riegle, Danforth, Byrd, Dole e Packwood, mas também da UAW e da AFL-CIO. Na manhã do dia seguinte, os senadores buscaram apoio para a emenda; finalmente, ela foi aprovada

por 87 votos contra sete. "O Senado aprovou hoje de maneira esmagadora uma emenda projetada para exigir da administração medidas contra países, como o Japão, que constantemente negam o acesso aos produtos norte-americanos", afirmou Fuerbringer (1987h).

Embora contando com uma larga margem de votos, ocorreram muitos debates antes da votação final, tendo a administração buscado apoio para vetar o documento, ainda que muitas de suas recomendações tivessem sido incorporadas a ele. Nesse ponto do processo, o jogo partidário atuou significativamente na votação, com o partido republicano ameaçando votar contra em massa. Finalmente, ele decidiu apoiar o documento com restrições, em uma espécie de "*yea, but vote*" (Schwab, 1994, p.154). Todos os democratas foram favoráveis. Assim, o documento final foi aprovado por 72 votos a favor, tendo 27 votos contrários. Agora os esforços se voltariam para a conferência.

Os debates na Conferência e a harmonização dos interesses da Câmara e do Senado

Uma conferência realizada pelo Legislativo norte-americano teve como desafio fundir dois documentos, um elaborado na Câmara (o H.R.3) e outro no Senado (o S.1420). Nela, alguns deputados e senadores escolhidos discutiriam as diferenças existentes nos textos, cada um defendendo a instância à qual pertencia, em busca de um documento interessante para todo o poder Legislativo. Caso não houvesse consenso, tanto o documento elaborado na Câmara quanto aquele elaborado no Senado seriam arquivados.

Duzentos conferencistas foram escolhidos, dentre eles integrantes do Ways and Means e do Finance Committee, como Gephardt, Dole, Byrd, Bentsen, Rostenkowski, Danforth, Gibbons, Downey (D. New York), Wright e 17 subconferências (*subconferences)* foram realizadas para discutir a questão. O foco do trabalho é a subconferência nº 1, na qual seriam discutidas a Super 301 e a emenda de Gephardt, além de questões como *antidumping, countervailing duty*, a Seção 201 e o Trade Promotion Authority (TPA).

Os trabalhos dos conferencistas iniciaram-se no dia 17 de fevereiro de 1988, com uma série de propostas conciliadoras. Integrantes do Ways and Means e do Finance Committee encontravam-se separadamente, formulavam suas propostas e analisavam aquelas recebidas. Para organizar o trabalho, Rostenkowski sugeriu dividir as questões em duas fases. A estratégia era começar com questões menores para conseguir um início rápido na conferência (Schwab, 1994, p.180). Março era o *deadline* para a fase 1, na qual se discutiriam questões específicas, como a Seção 337 e a 232, além de tarifas para alguns setores. A fase 2 concentraria os temas mais essenciais para este livro, como o TPA, a Seção 301, a Super 301 e a emenda de Gephardt, além da 201, *antidumping* e *countervailing duty*.

No dia 23 de fevereiro, a proposta do Ways and Means para a fase 1 chegou ao Senado e nela previa-se a retirada de quase todas as questões controversas. "Conferencistas tanto da Câmara quanto Senado, na tarde de hoje, concordaram em excluir das seções menos controversas do projeto de lei um certo número de disposições sensíveis à administração", afirmou Farnsworth (1988a). O editorial do *Washington Post* do dia 25 de fevereiro declarava:

> Com um golpe magistral, o deputado Dan Rostenkowski tinha impulsionado as negociações Câmara-Senado sobre o projeto de lei para um início rápido e promissor. Ele propôs ao Senado a queda de todas as seções mais inflamatórias e protecionistas da legislação em debate. (apud Schwab, 1994, p.181)[24]

Bentsen e os demais senadores ficaram surpresos com a proposta.[25] No entanto, discuti-la item por item não parecia ser uma

24 Paralelamente a isso, o presidente Reagan resolvera utilizar a Seção 301 da lei de 1984 contra o Japão (Farnsworth, 1988a), dando um novo vigor às dinâmicas da Conferência.

25 Segundo Schwab (1994, p.181), "a oferta da Câmara era algo do tipo normalmente considerado no encerramento de uma conferência, e não no início, quando o material problemático e controverso é atirado ao mar na pressa das horas finais".

solução viável, o que contribuiu para que os senadores a aceitassem. A esse respeito o *Washington Post* declarou:

> É espantoso. Conferencistas do Congresso sobre a lei comercial agora levantam uma longa lista de disposições flagrantemente protecionistas sobre as quais as duas casas haviam votado no ano passado. Muitos dos piores e mais inflamatórios favores a interesses especiais se foram. Isento destas demandas, o projeto de lei de repente começou a parecer menos problemático e um pouco mais com uma tentativa séria de reforçar a política de comércio. (ibidem, p.169)

Com as questões setoriais praticamente ignoradas em virtude da rápida condução dos assuntos da fase 1, os interesses particulares se enfraqueceram, abrindo espaço para outras motivações. Em outras palavras, a lógica dos grupos de interesse parece ter se enfraquecido, ao contrário das ideias, que se fortaleciam como energia motivadora em detrimento do jogo partidário e da lógica da sobrevivência política. Isso porque discutir-se-iam princípios mais gerais da política comercial, portanto mais distantes dos interesses setoriais.

O novo rumo nas negociações abafou muitas das críticas feitas à condução do processo legislativo, porém a administração manteve suas ameaças, baseada no poder de veto. Marlin Fitzwater (apud Farnsworth, 1988b), por exemplo, porta-voz da Casa Branca, afirmou: "Nós ainda temos diversas reservas sobre algumas das disposições, incluindo o fechamento de fábricas, [...] a autoridade presidencial e algumas das disposições obrigatórias de retaliação".

A fase 2 não se desenvolveu com a mesma velocidade que a fase 1, não apenas porque suas questões eram mais substanciais, mas também porque havia contradições conceituais, pois não se sabia ao certo se as propostas eram mais próximas do protecionismo, do livre-comércio ou das noções de *strategic trade* ou *fair-trade*.[26] As negociações começaram no dia 10 de março, com propostas para a 201, o "Trade Adjustment Assitance" e o "Trade Promotional

26 Essa confusão remete-nos às reflexões feitas no início deste capítulo.

Authority" que geraram intensos debates entre os conferencistas. Respeitando os limites desta pesquisa, a concentração recairá apenas nas discussões sobre a Seção 301.

O Finance Committee foi o primeiro a elaborar uma proposta sobre o assunto e nela não havia nenhuma concessão: a Seção 301 deveria ser mantida exatamente como estava no S. 1420, enfatizando então a Super 301 em detrimento da emenda de Gephardt, pois essa contava com um maior número de adeptos. Além disso, o mecanismo deveria ter iniciação automática e o lema "*mandatory but not compulsory*" deveria ser mantido (Schwab, 1994, p.187). Em outras palavras, na discussão entre a emenda de Gephardt e a Super 301, o Senado não estava disposto a ceder.

O Ways and Means não recebeu bem a oferta do Senado. No dia 22 de março seus integrantes concluíram uma contraproposta e a enviaram para os representantes do Finance Committee. Uma parte da proposta dos senadores para a Seção 301 (como o papel do presidente no processo e a iniciação automática) foi rejeitada. Caso o Finance Committee aceitasse essas reivindicações, o Ways and Means estaria disposto a aceitar a Super 301 como substituto da emenda de Gephardt (Schwab, 1994, p.190). O impasse persistiu e ficou para ser resolvido na conferência. Além disso, os deputados aceitaram as propostas de *antidumping* e *countervailing duty*, o que contribuiu para uma resposta positiva do Finance Committee, mesmo porque já não havia muito tempo para nenhuma discussão mais aprofundada.[27]

Esses assuntos seriam agora discutidos pelos conferencistas. No dia 29 de março, com todos eles reunidos, começaram os debates que definiram as novas diretrizes da política comercial norte-americana. As questões relacionadas ao Trade Adjustment Assitance, *antidumping* e *countervaling duty* já haviam sido encerradas, faltando

27 Essa contraproposta do Ways and Means veio com um recado: "A Câmara tinha começado a desenhar os parâmetros para o fim do jogo. Não haveria mais ofertas escritas pela Câmara, e todas as respostas do Senado a partir daquele ponto seriam apresentadas na reunião formal. Para ambos os lados também significou o começo do isolamento destas questões fundamentais que eles queriam adiar até o horário de fechamento" (Schwab, 1994, p.190).

apenas a Seção 301. O Senado acabou cedendo na questão de iniciação automática (ibidem, p.192), mas não abriu mão da Super 301 e de alguns pontos da Seção 201. Tanto a administração quanto os deputados ficaram insatisfeitos com a proposta feita pelos senadores.

> À medida que os trabalhos avançavam, os congressistas estavam cada vez mais convencidos de que não havia tempo disponível para o Senado para fazer grandes concessões à administração na Seção 201 e 301; afinal, eles entendiam que a Câmara já tinha feito tais concessões em assuntos como AD/CVD. (ibidem)

O *deadline* da conferência era 31 de março, um dia antes do recesso de Páscoa, porém o impasse quanto à adoção da Super 301 ou da emenda de Gephardt continuou, numa série de ofertas e contraofertas. Enquanto todos os outros assuntos já estavam encerrados, esse continuava na pauta e deixado para ser resolvido na última hora. Moynihan (D. New York) considerava forte demais o fato de a Super 301 "apontar para países". Danforth acreditava que focar em países específicos era de extrema importância para atingir resultados práticos. Bentsen alinhava-se a Danforth, citando o Japão como exemplo. Para Yeutter, representante da administração, era preciso alterar o texto no qual os países-alvo eram chamados de "*bad actors*" para "*bad actions*", e eliminar a inicialização automática da Super 301 (ibidem, p.194).

Após esse impasse, nada de substancial foi feito, mesmo porque não havia condições para isso. Para solucionar o problema, Bentsen e Rostwnkowski começaram a trabalhar em um novo documento que conciliasse essas diferentes posições e fosse, portanto, passível de aprovação. Além de várias outras decisões delicadas, ficou decidido que a Super 301 seria adotada em detrimento da emenda de Gephardt; de outro lado, solucionaram o problema do início das investigações atribuindo essa função ao USTR.[28] Gephardt conside-

---

28 Com essa medida, buscava-se conciliar a proposta de muitos congressistas que queriam que os Comitês tivessem o dever legal de iniciar as investigações (proposta que era considerada perigosa pelo Executivo, pois traria consigo

rou o acordo insuficiente; para Frenzel, ele era protecionista. Assim, apenas dez[29] dos 14 membros do Ways and Means assinaram o documento, ao contrário do Finance Committee, no qual houve consenso. Segundo Schwab (ibidem, p.198), "os membros aprovaram o projeto em voz alta sem dissensões, seguida de uma salva de palmas. Alguns preferiram ver o projeto mais detalhadamente; outros gostariam de ter visto menos. Todos os nove conferencistas do Senado concordaram em assinar o relatório". Faltava agora apenas a assinatura do presidente para que a Super 301 entrasse em vigor.

Enquanto isso, as demais subconferências trabalhavam em outros assuntos polêmicos. Muitos deles foram ignorados para evitar o veto presidencial. A Casa Branca chegou a reconhecer os esf+orços dos congressistas (Farnsworth, 1988b), mas com o recesso de Páscoa a administração teve mais tempo para repensar suas posições. Duas questões ganharam destaque: *plant closing* e a emenda de Bryant. Após debates acalorados, ficou decidido que *plant closing* permaneceria no documento. Assim, a Casa Branca declarou que vetaria o documento (Schwab, 1994, p.208).

Note-se que a Super 301 não era mais questionada, pois tanto a administração como o Congresso consideravam favorável a conclusão desse assunto. Embora essa questão fosse bipartidária, as demais que estavam em questão não fugiram ao jogo partidário e levaram o presidente a vetar o documento. Antes disso, os deputados o haviam aprovado, com 312 votos a favor e 107 contra (68 republicanos votaram a favor e todos os democratas também, com exceção de Gephardt e Mrazek [D-NY]). Os senadores também o aprovaram, com 63 votos a favor e 36 contra (todos os democratas mais onze republicanos votaram a favor). Embora fraca em razão do apoio relativamente grande oferecido pelos republicanos, percebe-se aqui a intensificação da lógica partidária.

---

uma onda protecionista), e do Executivo, que queria manter em seu domínio a iniciação de investigação (para os congressistas, ele utilizaria as questões de comércio como instrumento de política externa).

29 Rostenkowski, Gibbons, Downey, Pease, Russo, Gurini, Matsui, Duncan, Archer e Jact.

Quando o documento chegou à Casa Branca, e como já era esperado, ele foi vetado pelo presidente. Contudo, o veto veio com uma mensagem conciliadora: "Peço uma ação imediata na direção de um segundo projeto de lei imediatamente após o Congresso ser notificado do meu veto" (ibidem, p.215). Não houve nenhuma objeção quanto à Super 301. A solução encontrada pelos congressistas foi dividir o documento em duas partes, uma contendo os pontos considerados críticos pela administração e outra contendo o restante, incluindo a Super 301. Exceto isso, não houve nenhuma outra alteração no texto, tendo sido rapidamente aprovado no Senado e na Câmara. No dia 23 de agosto de 1988, o presidente assinou o documento, criando assim o Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988.

Tabela 15 – Cronograma da Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988

23.11.1981	Debate e aprovação no Senado da S. 708, p.S13975.
1º.10.1984	Debate na Câmara sobre a H.R. 6286, p.H10522.
20.5.1986	Debate na Câmara sobre a H.R. 4800, p.H2946
21.5.1986	Debate na Câmara sobre a H.R. 4800, p.H3024
22.5.1886	Debate e aprovação na Câmara da H.R. 4800, p.H3162
7.8.1986	Debate e aprovação na Câmara da H.R. 3042, p.H5621
12.8.1986	Debate e aprovação na Câmara da H.R. 3102, p.H6021
16.9.1986	Debate e aprovação na Câmara da H.R. 4899, p.H6919
3.10.1986	Debate e aprovação com emendas no Senado da H.R. 4899, p.S15049
16.10.1986	Câmara aceita as emendas do Senado na H.R. 4899 e acrescenta outras emendas, p.H10458
23.4.1987	Debate e aprovação no Senado da S. 778, p.S5396
28.4.1987	Debate na Câmara sobre a H.R. 3, p.H2556
29.4.1987	Debate na Câmara sobre a H.R. 3, p.H2642
30.4.1987	Debate e aprovação na Câmara da H.R. 3, p.H2847
4.6.1987	Debate e aprovação na Câmara da H.R. 2160, p.H4207
25.6.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S8641
26.6.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S8787
27.6.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S8928
30.6.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S8969

Continua

Tabela 15 – *Continuação*

1º.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S9081
7.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S9269
8.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S9367
9.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S9485
10.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S9628
14.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S9796
15.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S9937
17.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, p.S10115
21.7.1987	Debate no Senado sobre a S. 1420, debate e aprovação da H.R. 3 com emendas e retorno ao calendário da S. 1420, p.S10249
5.8.1987	Insistência do Senado na manutenção das emendas feitas à H.R.3, acompanhado de um pedido para conferência e possíveis nomes de conferencistas, p.S11321
7.8.1987	Câmara nega as emendas feitas no Senado para a H.R. 3, e aceita o acordo para a formação de uma Conferência, e aponta lista com nomes dos conferencistas, p.H7303
20.4.1988	Envio à Câmara do relatório realizado na conferência sobre a H.R. 3, p.H1863,
21.4.1988	Câmara aceita o relatório da conferência sobre a H.R. 3, p.H2284
22.4.1988	Debate no Senado do H.R. 3, p.S4540 do relatório da conferência.
25.4.1988	Debate no Senado do H.R. 3, p.S4657 do relatório da conferência.
26.4.1988	Debate no Senado do H.R. 3, p.S4718 do relatório da conferência.
27.4.1988	Senado aprova o relatório da conferência H.R. 3, p.S4832
24.5.1988	Debate na Câmara sobre o veto presidencial e aprovação da H.R. 3, p.H3533
7.6.1988	Debate no Senado sobre o veto presidencial H.R. 3, p.S7231
8.6.1988	Debate no Senado sobre o veto presidencial e insucesso da aprovação do H.R. 3, p.S7231
13.7.1988	Debate e aprovação da Câmara do H.R. 4848, p.H5520
2.8.1988	Debate no Senado do H.R. 4848, p.S10569
3.8.1988	Debate a aprovação no Senado da H.R. 4848, p.S10656
23.8.1988	O Presidente ratifica o documento

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados extraídos de Legislative History of: P.L. 100-418, Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, CIS-NO: 88-PL100-418, CIS-DATE: December, 1988, DOC-TYPE: Legislative History, DATE: Aug. 23, 1988, LENGTH: 468 p., CIS/Index

Tabela 16 – A evolução da Lei de 1988. Câmara, Senado, Conferência e Versão Final

Características do Projeto da Câmara		**Características do Projeto do Senado**	
H.R. 3 (Introduzida pelo Ways and Means)	(1) Autoridade presidencial em negociações: aprovação do *fast track* por cinco anos. (2) Transferência da autoridade da Seção 301 (práticas comerciais desleais) ao USTR, em vez do presidente. A autoridade sobre a Seção 201 (cláusula de escape) e 337 (direitos de propriedade intelectual) também seriam transferidas do Presidente ao USTR. (3) Seção 301: ação obrigatória contra a violação acordo, mas sob os critérios do presidente. "Special 301" permitiria autoiniciação em uma base anual contra a países estrangeiros que falhassem em proteger os direitos de propriedade intelectual. (4) projeto de lei Gephardt: USTR obrigado a retaliar práticas desleais de comércio, ação obrigatória contra países estrangeiros para reduzir o seu desequilíbrio comercial bilateral em 10% por ano até 1991. (5) AD / CVD: estendido para bens de alta tecnologia e agrícola (6) emenda Bryant: comunicação à Securities and Exchange Commission (SEC) sobre a propriedade estrangeira de uma empresa norte-americanas.	S1420 (Introduzida pelo Comitê de Finanças)	(1) Autoridade Presidencial em negociações: possibilidade de retirada pelo Congresso do acesso ao *fast track* pelo presidente. (2) Seção 201: mudança de foco na direção de evitar prejuízos; apoio a indústria para ajustamentos à concorrência das importações; financiamento obrigatório de tal ajuste; Margem de manobra menor ao presidente no sentido de negar a decisão de proteção do ITC; definir padrão mais elevado para a Seção 201; Expansão do TAA. (3) Seção 301: redução da discrição presidencial no sentido de não agir nos casos sob a Seção 301; Expansão do escopo das práticas de ação da Seção 301; A Seção 301 seria "mandatária, mas não compulsória" contra práticas injustificáveis ou discriminatórias (por exemplo, Japão). (4) Outras questões: oportunidades de comércio em telecomunicações; proteção de direitos de propriedade intelectual; acesso a tecnologias estrangeiras.

Continua

Tabela 16 – *Continuação*

Características do Projeto da Câmara	Características do Projeto do Senado
O substituto de Michel (R-IL) para HR3 (# 78) aprovado no dia 30.4.1987, por 290 votos favoráveis e 137 votos contrários. Excluiu a emenda de Gephardt (mas adotou a alternativa de Rostenkowski, bastante semelhante às demandas de Gephardt exceto para "redução de excedentes"). Também excluiu a emenda de Bryant e a disposição "Buy America". As demais questões eram idênticas às já citadas.	S1420 aprovado no dia 21.7.1987 por 71 votos favoráveis e 27 votos contrários (# 208) com a adição de 34 alterações (de um total de 160 propostas). Foi introduzida a "Super" 301: retaliações consistentes para atingir países protecionistas. A emenda ficou bastante próxima da versão original citada acima.
Características do Projeto de Lei da Conferência	
Rostenkowski (presidente do Ways and Means) começou propondo a queda de questões setoriais mais protecionistas, proposta compartilhada por Bentsen (presidente do Comitê de Finanças do Senado). O projeto de lei aprovado em conferência, ainda chamado HR3, era uma versão menos protecionista dos projetos citados acima, mas continha suas seus principais elementos estratégicos. A emenda Gephardt caiu, mas incluiu-se um mecanismo para fechamento de fábricas que exigia dos empregadores dar sessenta dias de aviso prévio aos seus empregados demitidos. O projeto foi aprovado com 312 votos a favor e 107 contra em 21.4.1988 na Câmara e (# 66) com 63 votos favoráveis e 36 contra no Senado, no dia 27.4.1988 (# 110). O projeto foi enviado ao presidente Reagan.	
Disposições Finais do Projeto	
A lei foi vetada pelo presidente Reagan em 24.5.1988, citando principalmente o mecanismo de fechamento de fábricas. A votação da Câmara no mesmo dia (# 150) anulou o veto, mas a votação no Senado de 61 votos favoráveis e 37 contrários (# 169) em 8.6.1988 não foi suficiente para anular o veto. Um novo projeto de lei na Câmara, HR 4848, similar ao projeto de lei vetado, mas sem o mecanismo de fechamento de fábricas, foi votado com 376 votos favoráveis e 45 contrários na Câmara (# 231) em 13.7.1988 e 85 votos favoráveis e 11 contrários (# 288) pelo Senado em 3.8.1988. A lei foi promulgada no dia 23.7.1988. A prestação de fechamento de fábricas passou a caminhar no Senado e na Câmara como um projeto de lei separado (S2527).	

Fonte: Adaptada de Bohara et al. (2005, p.100).

Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988

Como dito anteriormente, a lei de 1988 é enorme, envolve muitos temas e é dividida em dez capítulos e vários subcapítulos. O primeiro deles é o mais relevante para a argumentação aqui realizada e, portanto, será destacado aqui. Nele encontram-se temas como a Seção 301, a Super 301 e a Special 301. Além desses, outros merecem destaque: mecanismos *antidumping*, mecanismos de *countervailing duty*, ações de salvaguarda, telecomunicações, procedimentos governamentais, práticas desleais de comércio, Trade Adjustment Assistance, Acordo têxtil internacional e o Sistema Geral de Preferências.

Tabela 17 – Estrutura da Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988

Capítulo I	Título I – Comércio, Costumes e Leis Tarifárias Subtítulo A – Acordos de comércio dos Estados Unidos Subtítulo B – Implementação do calendário de harmonização de tarifas Subtítulo C – Resposta a práticas desleais de comércio internacional Subtítulo D – Ajustes da competição causada por importações Subtítulo E – Segurança Nacional Subtítulo F – Agências de comércio; conselhos, consulta e relatórios Subtítulo G – Disposições tarifárias Subtítulo H – Disposições diversas e provisões de comércio
Capítulo II	Lei de aprimoramento das exportações de 1988
Capítulo III	Política Internacional Financeira
Capítulo IV	Lei de Competitividade Agrícola e Comércio de 1988
Capítulo V	Emendas a Práticas de Corrupção Estrangeira; Investimento; Tecnologia.
Capítulo VI	Lei de Educação e Formação para vantagem competitiva dos Estados Unidos de 1988
Capítulo VII,	O Buy American Act de 1988
Capítulo VIII	Lei do pequeno negócio, Comércio Internacional e Competitividade
Capítulo IX	Patentes
Capítulo X	Transporte marítimo e aéreo

Fonte: Elaborada pelo autor com base na análise da Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988.

A lei de 1988 começa fazendo considerações sobre a posição dos Estados Unidos na economia mundial. Segundo os legisladores, o déficit comercial, as disparidades macroeconômicas entre os países, frágeis leis internacionais, barreiras ao comércio e não renovação tecnológica da economia norte-americana, todos somados criaram uma necessidade de reformular as instituições dos Estados Unidos. Os objetivos da lei eram estes: (1) prevenir o declínio econômico dos Estados Unidos; (2) garantir a estabilidade comercial desse país; (3) avalizar a continuidade da vitalidade industrial, tecnológica e agrícola dos Estados Unidos (Seção 1001).

É interessante notar a percepção dos legisladores com relação ao papel desempenhado pelos Estados Unidos no mundo. Na Seção 1001, Alínea 6, afirma-se que *"enquanto os Estados Unidos não estão em posição de ditar a política econômica no mundo, os Estados Unidos estão em posição de liderar o mundo e é de interesse nacional assim fazer"* (grifo do autor). Tal concepção tornou-se a pedra angular do unilateralismo agressivo. Para isso, o presidente recebeu autorização para negociar acordos multilaterais e bilaterais e as instituições de *Fair Trade* materializadas em mecanismos formais legislativos.

O capítulo primeiro, intitulado "Trade, customs, and tariff laws", no seu primeiro subtítulo, "United States Trade Agreements", inclui o direcionamento norte-americano para as negociações multilaterais que ocorriam no âmbito do GATT, além de garantir ao presidente autoridade para negociar. Definiu-se como objetivo, portanto, a criação de um sistema internacional de comércio mais aberto, igualitário e recíproco. A ideia de igualdade está diretamente relacionada à noção de "*level playing field*", como já visto. Além disso, a eliminação das barreiras e práticas distorcivas de comércio se tornaram objetivos formais das instituições de comércio dos Estados Unidos (Seção 1101, alínea A). O mecanismo de solução de controvérsia do GATT, seu fortalecimento e ampliação, também entrou no texto e se tornou a base do que futuramente seria a opção norte-americana pela Organização Mundial de Comércio (OMC).

Como se viu no capítulo anterior, os problemas de coordenação de políticas macroeconômicas eram constantemente citados como um dos causadores dos distúrbios comerciais norte-americanos e, por tal motivo, também foi contemplado:

> O principal objetivo das negociações dos Estados Unidos em relação à coordenação comercial e monetária é desenvolver mecanismos para assegurar uma maior coordenação, coerência e cooperação entre os sistemas e instituições internacionais comerciais e monetárias. (Seção 1101, alínea 6)

Ainda sobre a participação do GATT, as práticas ilegais de comércio não poderiam deixar de entrar no texto final no qual as metas norte-americanas relacionadas às práticas desleais de comércio seriam, entre outras,

> para melhorar as disposições do GATT e dos acordos de medidas não-tarifárias, a fim de definir, dissuadir, desencorajar o uso persistente, e caso contrário disciplinar práticas desleais de comércio que afetam o comércio de maneira desproporcional, incluindo as formas de subsídios e práticas de *dumping* além de outras práticas inadequadamente cobertas, tais como subsídios aos insumos, diversidades de *dumping* [...] e práticas de exportação estratégica. (Seção 1101, alínea 8A)

Temas de propriedade intelectual também ganharam destaque. Sobre isso os Estados Unidos passariam a exigir de países estrangeiros que respeitassem leis que a reconhecem e protegem, incluindo *copyrights*, patentes, marcas, tecnologia de semicondutores e segredos industriais (Seção 1101, alínea 10Ai). Além disso, o texto afirma que os Estados Unidos buscariam por "*protection against unfair competition*" (Seção 1101, alínea 10Aii). Quanto ao Investimento Externo Direto (IED) (Seção 1101, alínea 11Ai) e setores de alta tecnologia (Seção 1101, alínea 15Aiv), os Estados Unidos visariam à eliminação e à redução das barreiras internacionais e práticas de governos internacionais que limitavam o acesso norte-americano.

O "Trade Agreement Negotiation Authority", com duração até 1993, garantiu ao presidente a prerrogativa de iniciar negociações comerciais com parceiros que restringissem as importações norte-americanas (Seção 1102). Baseada nisso, a administração passou a poder decretar modificações nas tarifas alfandegárias. As barreiras não tarifárias também receberam destaque. Assim que identificadas pelo presidente, este poderia iniciar um processo de negociação com o objetivo de eliminá-las (Seção 1102, alínea bBi). Em contrapartida, o Ways and Means na Câmara e o Finance Committee no Senado mantiveram sua centralidade, obrigando o presidente a se consultar nas duas comissões antes de iniciar qualquer processo negociador (Seção 1102, alínea dA). Já o *Fast Track* foi estendido para 1991 (Seção 1103, alínea bB).

Vale destacar o "Reciprocal Nondiscriminatory Treatment". Segundo essa seção, o presidente passa a poder determinar, caso considere que um determinado país não tem observado corretamente os acordos de comércio que garantam competitividade aos Estados Unidos, revogar os benefícios concedidos por meio de acordos comerciais com taxas alfandegárias ou restrições às importações (Seção 1105, alínea b2B). Nota-se que, segundo esse texto de lei, o protecionismo norte-americano é legitimado apenas se as políticas de abertura não funcionarem. Esta é, na verdade, outra característica das Instituições de *Fair Trade*, nas quais se protege a economia norte-americana por meio da abertura dos países concorrentes. Em outros termos, o "Reciprocal Nondiscriminatory Treatment" era um dos pilares do unilateralismo agressivo norte-americano.

O terceiro[30] subtítulo do capítulo 1 merece destaque. Nessa parte do texto está concentrada grande parte do que aqui se cha-

30 O segundo subtítulo do capítulo primeiro, intitulado "Implementation of the Harmonized Tariff Schedule", autoriza o presidente a aceitar a convenção internacional chamada "Harmonized Commodity Description and Coding System", negociada em Bruxelas em 1983, bem como o "Protocolo de Thereto", negociado em Bruxelas em 1986 (Seção 1202). A partir de então todo o sistema de comércio norte-americano passou a ser baseado nesse código universal.

mou de "demandas pró-*Fair Trade*", "instituições de *Fair Trade*" e unilateralismo agressivo. Nele encontra-se o tom agressivo da legislação, fortalecendo a habilidade das instituições legislativas de comércio de responder às práticas desleais de países estrangeiros. Na Seção 1301, ao emendar a Seção 301 do "Trade Act of 1974", garante-se ao USTR a capacidade compulsória de ação, quando se identifica que os direitos dos Estados Unidos têm sido violados, quando qualquer outro país implementar políticas injustificáveis ou desfavoráveis aos Estados Unidos. (Seção 301, alínea a). Além disso, o mecanismo sustenta que "qualquer ação tomada [...] para eliminar um ato, uma política ou prática, deve ser concebido de modo a afetar bens ou serviços do país estrangeiro em uma quantidade que seja equivalente ao valor do ônus a ser imposto ao comércio dos Estados Unidos" (Seção 301, alínea a3), sem dar maiores detalhes sobre como esta comparação seria feita.

Após longos debates na Câmara, no Senado e na Administração, finalmente as propostas até então muitas vezes divergentes haviam se concentrado num único texto. Acreditava-se que tal esforço certamente teria um impacto significativo nas diretrizes de comércio dos Estados Unidos, embora muitos autores afirmassem que o documento em nada contribuiria para uma melhora substantiva da posição material do país (Arslanian, 1994; Svilenov, 1999). Por esse motivo "a nova Seção 301 do Omnibus Trade e Competitividades Act de 1988 é provavelmente a peça mais criticada da legislação do comércio exterior dos Estados Unidos desde o Smoot-Hawley de 1930" (Hudec, 1990, p.113). A Seção 301 fora um dos focos principais do Ways and Means e do Finance Committee; para evitar emendas, como a de Gephardt, a Super 301 nasceu como uma medida alternativa.

No mesmo subcapítulo, o USTR passa a poder suspender ou denunciar acordos com países com práticas ilegais de comércio. Além disso, o Trade Representative recebe a prerrogativa de impor tarifas ou outros tipos de restrições a qualquer país e setor que julgar apropriado, além de poder iniciar negociações para eliminação

Tabela 18 – Evolução da Seção 301

Lei	Autoridade presidencial	Mudança da lei anterior
Trade Expansion Act de 1962 (Seção 252)	Amplo poder de retaliação contra barreiras agrícolas "injustificáveis"; autoridade limitada para retaliar contra outras barreiras	
Trade Act of 1974 (Seção 301-302)	Autoridade discricionária expandida para retaliar contra barreiras externas injustificáveis e não razoáveis, exceto em produtos não agrícolas	Substitui a seção 22; cobertura estendida aos serviços "associadas ao comércio internacional"; ação autorizada contra os subsídios à exportação estrangeira; USTR obrigados a apresentar relatórios ao Congresso a cada seis meses
Trade Agreement Act de 1979 (Seção 301-306)	Especifica que o presidente deveria usar sua autoridade para impor acordos de comércio	Esclarece a aplicabilidade dos serviços "associados ou não com produtos específicos"; estabeleceu procedimentos para investigações mais detalhadas, incluindo prazos para ações; consultas necessárias com os parceiros de comércio e uso de procedimentos de resolução de litígios em curso.
Trade and Tariff Act de 1984 (Seção 301-307)	Autoridade discricionária inalterada, mas agora permitindo ao USTR iniciar investigações e recomendar ações para o presidente	Autorização explícita para retaliações no setor de serviços; explicitamente inclusa pela primeira vez cobertura aos investimentos intelectuais e estrangeiro direto; seção 181 requer submissão ao Congresso de um Relatório Nacional de Estimativas de Comércio
Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 (Seção 301-310)	Autoridade para retaliar passou do presidente para o USTR, sujeito à direção presidencial específica, caso necessária; retaliação contra práticas injustificáveis "tornada obrigatória", mas com muitas lacunas permitindo considerável discricionariedade	Estabelece a super-301, exigindo do USTR em 1989 e 1990 a identificação de prioridades do comércio, incluindo a designação de "países prioritários e práticas" a serem investigadas sob a seção 301; estabelece a "301 especial" para promover a afirmação mais agressivas de direitos de propriedade intelectual; estabelecidos novos prazos para a ação em casos que envolvam o GATT, resolução de litígios ou propriedade intelectual

Fonte: Bayard & Elliott (1994, p.24).

de políticas estrangeiras que minimizam os fluxos de comércio norte-americanos (Seção 1301, alínea c). Também segundo a lei de 1988, o Trade Representative poderia

> celebrar acordos com países estrangeiros para [...]eliminar atos, políticas ou práticas entendidas como práticas desleais de comércio, [...] eliminar quaisquer ônus ou restrição sobre o comércio dos Estados Unidos resultantes de tais atos, políticas, ou práticas, ou [...]providenciar aos Estados Unidos benefícios comerciais compensatórios (Seção 1301, alíneas cCi, ii e iii).

É interessante notar o que se diz na Seção 1301, alínea 3B, onde afirma-se que o USTR pode agir "sem levar em conta se tais bens ou setor estariam ou não envolvidos no ato, política ou prática, sujeitos de tal ação". Está alínea dá o tom do poder garantido aos Estados Unidos pela Seção 301.

Por práticas ilegais de comércio os congressistas entendiam que:

1. Uma ação, política ou prática é considerada injustificável se tal ato, política ou prática violarem ou forem inconsistentes com as regras legais internacionais dos Estados Unidos (Seção 301, alínea d4A)
2. Atos, políticas e práticas injustificáveis incluem, mas não se limitam, [...] a qualquer ato, política ou prática que negue o tratamento nacional ou a cláusula da nação-mais-favorecida ou o direito de estabelecimento ou proteção dos direitos de propriedade intelectual (Seção 301, alínea d4B)
3. Atos, políticas e práticas que são discriminatórios incluem, quando apropriado, qualquer ato, política ou prática que negue o tratamento nacional ou a cláusula da nação- mais-favorecida aos bens, serviços ou investimento dos Estados Unidos (Seção 301, alínea d5)

Quanto aos procedimentos da Seção 301 de 1974, após emendas da lei de 1988, Seção 1301, o esquema a seguir é ilustrativo:
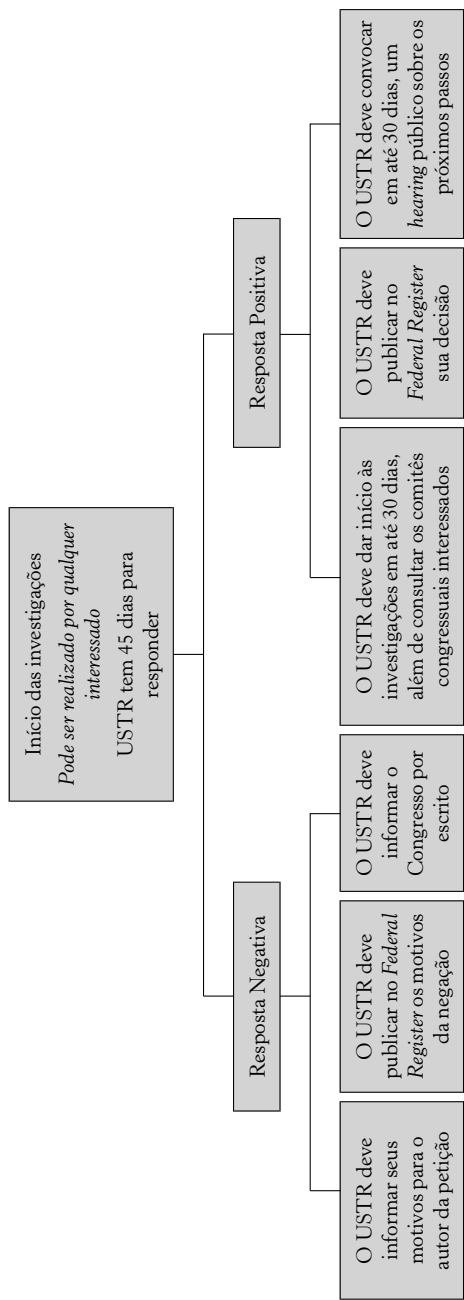
Figura 3 – Procedimentos legislativos para a Seção 301.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados extraídos da Seção 1301 do Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988.

Na Seção 1302 da lei de 1988, apelidada de Super 301 pelo Senado, faz-se um acréscimo a Seção 301 do Trade Act de 1974. Agora o USTR deveria elaborar um relatório listando as principais barreiras de comércio impostas por outros países à economia norte-americana, incluindo "as principais barreiras e práticas que distorcem o comércio [e] a eliminação das barreias com maior probabilidade de aumentar as exportações dos Estados Unidos" (Seção 1302, Alínea a1A). Tal lista seria a base da elaboração de um *ranking* de prioridades e, baseado nela, o USTR calcularia o ganho aproximado que a eliminação de cada barreira listada traria à economia estadunidense. Por lei, tal relatório deveria ser revisto anualmente.

A Super 301 trouxe outra inovação. Após a publicação deste relatório no Federal Register e envio para o Finance Commitee e o Ways and Means, o USTR teria 21 dias para iniciar investigações sobre cada item listado no relatório (Seção 1302, alínea b). O USTR também passou a poder iniciar negociações automaticamente com os países listados no relatório mencionado acima. Segundo a Seção 1302, Alínea c1A, o USTR deveria exigir a eliminação e compensação dos países com práticas distorcivas de comércio no período máximo de três anos depois de iniciada a investigação.

As inovações da lei de 1988 nesta seção foram basicamente quatro: a primeira foi a realocação de funções quanto à implementação dos mecanismos da 301. O USTR, e não mais o presidente, passou a ser responsável pelas investigações de países estrangeiros. Cabia a este órgão a decisão de utilizar ou não o dispositivo (ver Bayard & Elliott, 1994, p.29). As interpretações dessa alteração parecem levar a um mesmo ponto: tratava-se de uma tentativa de pôr fim à utilização do comércio como instrumento de pressão para atingir objetivos de política externa considerados relevantes.[31] Segundo

31 Vale ressaltar que havia dúvidas quanto a esta interpretação. "Qual será o provável impacto dessa transferência? O Congresso fez uma declaração simbólica importante em insistir na transferência de autoridade, apesar de fortes e repetidas objeções da administração. [...] No entanto, é improvável que a mudança seja significativa. O representante comercial ainda serve aos prazeres do presidente e, portanto, é improvável que tome atitudes que o presidente

Bello & Holmer (1990, p.50-1), por exemplo, "o motivo por trás da transferência do poder para USTR foi aumentar sua importância e poder e, assim, reduzir a probabilidade dos benefícios do comércio internacional serem trocados por benefícios não comerciais". Já Arslanian (1994, p.84) afirmava que essa alteração tinha por fim "aumentar a responsabilidade do USTR nos processos de utilização da 301, evitando-se, com isso, o envolvimento de considerações de natureza mais ampla [...] como política externa, segurança nacional e políticas domésticas".

A segunda alteração que merece destaque se refere à capacidade compulsória conferida ao USTR. Quer isso dizer que, constatada a violação de direitos norte-americanos com práticas desleais de comércio, o USTR passaria a deter capacidade "mandatória" para agir. Este era um dos pontos defendidos por Danforth (apud Bello & Holmer, 1990, p.58), que chegou a afirmar em um *hearing* que "a não ser que façamos cumprir a lei pelo menos algumas vezes , não haverá credibilidade [...] Eu acho que se o árbitro nunca soar o apito em uma falta, não há nenhuma maneira de conter a repetição destas faltas".[32] Atribuindo essa capacidade ao USTR, os Estados Unidos passaram a definir o que é correto e o que é incorreto em assuntos de comércio, podendo determinar

> supostamente à luz de acordo de comércio ou do GATT, uma prática como "insustentável" e, portanto, sujeita a uma ação final mandatória pelo USTR, antes mesmo de emitido parecer final por aqueles instrumentos legais internacionais. (Arslanian, 1994, p.85)

---

desaprovaria. A única questão – que será respondida com o tempo em relação à experiência no âmbito da nova Seção 301 – é se ocasionalmente poderá haver casos em que o presidente autorizará o representante de comércio a tomar medidas que ele próprio não tomaria" (Bello & Holmer, 1990, p.57).

32 O senador George J. Mitchell (D. Maine) (apud Bello & Holmer, 1990, p.58), da mesma forma, afirmava que "este presidente e seus antecessores usaram o amplo poder de discrição garantidos por lei para negar ou retardar tomadas de decisão, por vezes, por quase uma década. [...] E é exatamente esta discrição que levou a registros desastrosos na aplicação sob a seção 301".

Assim, esperava-se coibir práticas desleais de comércio que se acreditava impactarem a balança comercial.[33]

A terceira alteração refere-se à inclusão de assuntos como direitos trabalhistas e oportunidades de mercados no critério de práticas desleais de comércio. Dessa maneira, esses temas, que até então eram considerados independentes das questões comerciais, passam a ser considerados como questões diretamente vinculadas a elas. Na Seção 1301, Alínea d3B, os Estados Unidos, por meio do USTR, poderiam impor sanções a outros países que mantivessem as seguintes práticas:

(i) nega de maneira justa e equitativa
(I) oportunidades para o estabelecimento de uma empresa,
(II) prestação de proteção adequada e eficaz aos direitos de propriedade intelectual, ou
(III) oportunidades de mercado, incluindo a tolerância de um governo estrangeiro de atividades anticoncorrenciais sistemáticas por empresas privadas ou entre empresas privadas no país estrangeiro que têm o efeito de restringir, de forma que seja inconsistente com considerações comerciais, o acesso de bens de compra por parte das empresas dos Estados Unidos,[...]
(ii) constitui exportação de segmentação, ou
(iii) constitui um padrão persistente de conduta que
(I) nega aos trabalhadores o direito de associação,
(II) nega aos trabalhadores o direito de organização e negociação coletiva,
(III) permite qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório,
(IV) não prevê uma idade mínima para o emprego de crianças, ou

33 "Como devem ser as disposições de retaliação obrigatórias? Os proponentes da retaliação obrigatória esperam que o estabelecimento de um mandato estatutário reforce a credibilidade da ameaça de retaliação sob a Seção 301, e, assim, aumente a alavancagem negociadora da administração e a probabilidade de resoluções favoráveis a liberalização comercial e resoluções de disputas. Eles também esperam que a existência do mandato terá um efeito inibidor sobre a criação de novas barreiras comerciais pelos parceiros comerciais dos EUA" (Bello & Holmer, 1990, p.58).

(V) não fornecer padrões para o salário mínimo, horas de trabalho e segurança e saúde dos trabalhadores. (Seção 301, Alinea dB)

Para Bello & Holmer (1990, p.75), embora essas questões estivessem implícitas no arcabouço da Seção 301, antes mesmo da lei de 1988, a inclusão literal dessas práticas no texto da nova lei poderia "aumentar a pressão sobre o representante formal de comércio para encontrar tais práticas injustas e tomar medidas em resposta". Além disso, segundo Arslanian (1994, p.86), "a nova legislação passou a atribuir ao Executivo poder discricionário quase ilimitado para identificar uma prática como sendo não razoável ou discriminatória, e, portanto, acionável do ponto de vista da seção 301".

A quarta alteração que merece destaque se refere aos procedimentos necessários para a implementação da 301. Buscava-se agilizar o mecanismo, evitando burocracias desnecessárias que poderiam torná-lo inviável. Assim, "a seção 302(b) [...] determina que, em um prazo máximo de 21 dias após a data de identificação das 'práticas e países prioritários', o USTR deverá iniciar investigações para todos aqueles casos" (ibidem, p.87).

Além dessas quatro alterações, houve outras: o mecanismo passou a ser mais consistente, dificultando demandas para o término do dispositivo; o USTR tinha obrigação de elaborar uma espécie de "lista negra" anual avaliando os países praticantes de comércio desleal, destacando as barreiras que impediam a entrada americana, e um *ranking* das barreiras prioritárias,[34] entre outras.

Quanto a propriedade intelectual, a Seção 1303 da lei de 1988, apelidada de Special 301, tinha o seguinte objetivo:

---

34 "A Lei Abrangente determinou que, a partir de 1990, os Relatórios sobre Barreiras Comerciais deveriam incluir uma revisão das estimativas de ganhos potenciais, em caso de eliminação das 'práticas prioritárias' nos 'países prioritários', o que vem, na prática, significar que, na avaliação do Relatório, a retirada ou não de um país da classificação prioritária está, em boa medida, condicionada ao desempenho das exportações e/ou dos 'ganhos potenciais' norte-americanos, independentemente de circunstâncias de mercado, condições de preços, competitividade etc." (Arslanian, 1994, p.96).

> [...] fornecer o desenvolvimento de uma estratégia global para assegurar a proteção adequada e eficaz dos direitos de propriedade intelectual e acesso ao mercado justo e equitativo para pessoas dos Estados Unidos que dependem de proteção dos direitos de propriedade intelectual. (Seção 1303, Alínea a2)

Caberia ao USTR identificar países que não protegiam efetivamente a propriedade intelectual (Seção 1303, Alínea a1A) e que negassem acesso a mercado justo e igualitário para os Estados Unidos (Seção 1303, Alínea a1b). Além disso, o USTR deveria acompanhar constantemente as ações de outros países e publicar um relatório anual identificando os principais agressores. Sobre estes últimos, a lei se referia:

> Um país estrangeiro nega acesso ao mercado de maneira justa e equitativa quando o país estrangeiro efetivamente nega o acesso a um mercado para um produto protegido por direitos autorais, patentes ou patentes de processos por meio do uso de leis, procedimentos, práticas e regulamentos que (A) violem disposições do direito internacional ou de acordos internacionais em que tanto os Estados Unidos quanto o país estrangeiro fazem partes, ou (B) constituem barreiras comerciais discriminatórias não-tarifárias. (Seção 1303)

A inovação nas leis de comércio dos Estados Unidos demonstra, se comparada com o imediato pós-guerra, uma transição importante nas ideias que embasavam os princípios de comércio daquele país. Em outras palavras, com a implementação da Super 301, a posição adotada pelos Estados Unidos no que se refere à política comercial sofreu mudanças importantes, dando margem ao que ficou conhecido como unilateralismo agressivo. O país começou a exigir com veemência que seus parceiros comerciais eliminassem barreiras às suas exportações, por meio da utilização de ameaças de retaliação, com base na Seção 301, Special 301 e Super 301 da lei comercial norte-americana.

É bom ressaltar, contudo, que havia dois importantes freios que demonstram a participação indireta do Executivo no texto. O primeiro deles se refere aos Mecanismos de Solução de Controvérsias Multilaterais, com destaque para o GATT. Quer isso dizer que o USTR não poderia agir caso tais mecanismos determinassem:

(i) os direitos dos Estados Unidos sob um acordo comercial não estão sendo negados, ou
(ii) o ato, a política, ou prática (I) não é uma violação, ou incompatíveis, com os direitos dos Estados Unidos, ou
(II) não nega, anula ou prejudica os benefícios dos Estados Unidos sob qualquer acordo de comércio. (Seção 301, alínea 2A)

O segundo freio à Seção 301 tratava do "interesse econômico norte-americano". Caso o USTR determinasse que uma retaliação específica seria prejudicial a este interesse, a agência poderia optar por não agir. A esse respeito a lei afirma:

> O representante comercial não é obrigado [...] a iniciar uma investigação nos termos deste capítulo com relação a qualquer ato, política ou prática de um país estrangeiro, caso o representante comercial determine que o início da investigação seria prejudicial aos interesses econômicos dos Estados Unidos. (Seção 301, alínea dB)

Outras Instituições Legislativas de Fair Trade presentes no Omnibus Trade and Competitive Act de 1988

Além das seções 1301, 1302 e 1303 da Lei de 1988, outras seções merecem destaque por responderem às mesmas forças mencionadas acima. A Seção 1305, denominada Investigação de Barreiras no Japão a certos Serviços dos Estados Unidos (Investigation of Barriers in Japan in Certain United States Services), é uma delas. Nela o USTR passa a investigar automaticamente os atos, políticas

e práticas do governo japonês, sob ameaça de retaliação. No tocante ao governo japonês, ele recebeu destaque na lei de 1988, com ênfase na questão do déficit de comércio, mercado de supercomputadores e pendências relacionadas ao setor automobilístico.

Quanto ao déficit comercial a Seção 1306 faz referência direta, afirmando que essa "tem se deteriorado de forma constante, partindo de um já grande déficit dos Estados Unidos de 10,4 bilhões de dólares em 1980 para um déficit sem precedentes de 57.700.000.000 bilhões de dólares em 1987, uma magnitude simplesmente insustentável" (Seção 1306, alínea a2). Afirmou-se também que "um grande problema entre os Estados Unidos e Japão é a ausência de vontade política no Japão para importar" (Seção 1306, alínea a8) e, como consequência, dever-se-iam fomentar negociações significativas entre os dois países (Seção 1306, alínea a9).

Quanto ao mercado de supercomputadores, os congressistas afirmaram que os produtores norte-americanos encontravam muitos obstáculos para entrar no mercado japonês, com destaque para a política de compras governamentais desse governo e para as diretrizes econômicas estipuladas pelo MITI. Além disso, os produtores japoneses foram acusados de *dumping*. Como consequência, o USTR deveria iniciar negociações imediatamente, além de continuar a monitorar as práticas deste governo (Seção 1307).

Já na Seção 2123, o Departamento de Comércio deveria desenvolver e estimular políticas de incentivo às exportações de produtos automobilísticos para o mercado japonês. Para isso, caberia a esse departamento facilitar a troca de informações entre os dois governos, coletar informações sobre as práticas do governo japonês, estabelecer contato com as empresas japonesas e incentivar a resolução de disputas, entre outras medidas. Vale destacar a alínea b7 desta mesma seção, na qual se afirma que caberia a esse departamento: "apresentar relatórios anuais, escritos ou de outra forma, ao Congresso sobre a venda de autopeças feitas nos Estados Unidos no mercado japonês" (Seção 2123, alínea b7).

A Seção 1374, conhecida como "Telecommunications Trade Act de 1988", também merece destaque. Baseado nela, caberia ao USTR listar as barreiras estrangeiras ao mercado de telecomunica-

ções, podendo ser ações, políticas, procedimentos, serviços e bens que influenciavam negativamente a economia norte-americana. Após 30 dias, o presidente iniciaria negociações para a eliminação das barreiras. Caso as negociações não fossem bem-sucedidas, "o presidente deverá usar todos os mecanismos legais disponíveis [...] que sejam adequados e com maior probabilidade de alcançar tais objetivos gerais nas negociações" (Seção 1376, alínea a1).

Baseado na Seção 7003, conhecida como "Buy American Act of 1988", caberia ao presidente a elaboração de um relatório listando os países que discriminam os produtos norte-americanos no processo de Compras Governamentais. O USTR passaria a iniciar negociações com o país exigindo o cumprimento do GATT, podendo iniciar um painel de solução de controvérsias nesse fórum sessenta dias após o relatório. Caso o painel não fosse bem-sucedido no prazo de um ano, o presidente dos Estados Unidos poderia impor retaliações.

Por último, a Seção 10001, conhecida como "Foreign Shipping Practices Act of 1988", garantiu ao "Federal Maritime Commission" o poder de iniciar investigações sobre discriminação estrangeira quanto aos serviços marítimos norte-americanos. Após o inicio da petição, a Comissão teria 120 (com noventa dias de extensão no máximo) para dar seu parecer. Em caso positivo, os Estados Unidos retaliariam. A tabela 19 resume as principais instituições de *Fair Trade* presentes na lei de 1988.

Tabela 19 – Principais instituições legislativas de *Fair Trade* presentes na *Omnibus Trade and Competitive Act* de 1988

Seção	Características
Seção 1301 (Emenda a Seção 301 do Trade Act de 1974)	Garante ao USTR o direito de impor sanções a países acusados de manterem práticas desleais de comércio que prejudicam a economia norte-americana. A abertura de investigações passa a ser mandatária em um prazo de trinta dias após a sua identificação
Seção 1302 (Apelidada de Super 301, emenda a Seção 301 do Trade Act de 1974)	Cabe ao USTR elaborar um relatório listando as principais barreiras de comércio impostas por outros países à economia norte-americana e iniciar investigações após 21 dias sobre cada item listado no relatório sobre risco de retaliação

Continua

Tabela 19 – *Continuação*

Seção	Características
Seção 1303 (Apelidada de Special 301, emenda o Capítulo 8 título I do Trade Act de 1974)	Cabe ao USTR identificar países que não protegem efetivamente a propriedade intelectual e que negam acesso a mercado justo e igualitário para os Estados Unidos. Além disso, o USTR deveria acompanhar constantemente as ações de outros países e publicar um relatório anual identificando os principais agressores que ficariam sob risco de retaliação.
Seção 1305 (Investigation of Barriers in Japan in Certain United States Services)	O USTR deveria, em até noventa dias depois da publicação da lei, iniciar investigações contra as práticas de comércio japonesas além de iniciar negociações com o governo japonês que ficaria sob risco de retaliação.
Seção 1374 (Telecommunications Trade Act de 1988)	O USTR passa a listar as barreiras estrangeiras ao mercado de telecomunicações, podendo ser ações, políticas, procedimentos, serviços e bens que influenciavam negativamente a economia norte-americana. Após trinta dias, caberia ao presidente iniciar negociações para a eliminação das barreiras sob risco de retaliação.
Seção 2123 (Fair Trade in Auto Parts Sales to Japan)	O Departamento de Comércio deveria monitorar o comércio de peças automobilísticas norte-americanas no mercado japonês, elaborar um relatório anual listando as principais barreiras encontradas (este relatório deveria ser enviado também ao Congresso), além e iniciar negociações para a sua eliminação.
Seção 7003 (Buy American Act of 1988)	O presidente deveria elaborar um relatório listando os países que discriminam os produtos norte-americanos no processo de compras governamentais. O USTR iniciaria negociações com o país exigindo o cumprimento do GATT, podendo iniciar um painel de solução de controvérsias neste fórum sessenta dias após o relatório. Caso o painel não seja bem-sucedido no prazo de um ano, o presidente poderia retaliar.
Seção 10001 (Foreign Shipping Practices Act of 1988)	Garante ao "Federal Maritime Commission" o poder de iniciar investigações sobre discriminação estrangeira quanto serviços marítimos norte-americanos. Após o inicio da petição, a Comissão teria 120 dias (com noventa dias de extensão no máximo) para dar seu parecer. Caso positivo, os Estados Unidos retaliariam.

Fonte: Elaborada pelo autor após análise da Omnibus Trade and Competitive Act de 1988.

Considerações finais

Todas as localidades e todos os tempos históricos possuem suas características singulares, e para os estudos que consideram as especificidades, é pela compreensão desses traços únicos que se permite a construção de hipóteses com validade histórica. Pois que adianta ao pesquisador encontrar explicações aparentemente universais e perder de vista a essência das relações humanas? A busca incansável por leis faz que a dualidade perca o sentido e seja acusada de ultrapassada (Bachelard, 2001). Será que é possível encontrar leis quando olhamos as alterações institucionais dos Estados Unidos? Será que todas elas respondem a algum desses princípios universais que se aplicam a todos os tempos e todos os casos? Demonstrou-se aqui que a política comercial dos Estados Unidos é repleta de contradição e, portanto, está longe de convalidar com a busca de princípios explicativos universais.

Na parte II deste livro, viu-se brevemente a posição de destaque que os Estados Unidos assumiram no Sistema Internacional em meados do século XX e as características específicas que o comércio recebeu nesse país nas últimas décadas. Também discutiram-se brevemente as especificidades da década de 1980 com destaque para o Congresso norte-americano. Notou-se que a história da política comercial norte-americana é caracterizada pelos atritos entre

duas formas de lidar com o comércio: o protecionismo e o livre-comércio. Do pós-Segunda Guerra em diante, os Estados Unidos adotaram uma postura mais livre-cambista em relação ao bloco ocidental.

A partir da década de 1970, contudo, o país entrou em um ciclo de recessão econômica, comumente associado ao enorme déficit no balanço de pagamentos, o que contribuiu para a intensificação de teses declinistas, como a de Arrighi (1994) e Kennedy (1989), dentre outros, além de proporcionar o acirramento das críticas às políticas comerciais de cunho liberal adotadas até então, agregando força às demandas protecionistas (Destler, 1986). Essas demandas não demoraram a entrar na agenda do Congresso. É importante frisar que a essa altura a redução do déficit comercial, fundamentada no campo das ideias, era considerada como o principal meio para a retomada da prosperidade norte-americana. Tal cenário influenciou a maioria das soluções que surgiram no Congresso: a reforma do GATT baseada na reciprocidade, o protecionismo puro e simples e a abertura do mercado de exportação.

O Unilateralismo Agressivo na política comercial norte-americana, no final da década de 1980, no entanto, foi reflexo de uma nova forma de lidar com o comércio, denominada *Fair Trade*, fugindo assim ao escopo analítico do protecionismo ou livre-cambismo clássicos. Por meio da Super 301, expressão máxima dessa noção de comércio, os Estados Unidos identificam os principais países que adotavam práticas discriminatórias aos produtos norte-americanos e que contavam com grande potencial de elevação de suas exportações, como Japão, Índia, Coreia do Sul e Brasil. O método escolhido para forçar a abertura desses países foi a utilização de retaliações unilaterais. Conforme Bayard & Elliott (1994), tais disposições na legislação norte-americana podem ser consideradas medidas unilaterais porque: 1) os Estados Unidos definem o que pode ser considerado prática ilegal de comércio e 2) fazem pressão para que seus parceiros liberalizem suas economias sem fazer nenhum tipo de concessão. De acordo com Bello & Holmer (1990, p.89),

> Talvez o significado interno mais importante das alterações da lei de comércio de 1988 com a Seção301 encontra-se em grande parte fora deste programa. A promulgação destas mudanças serviu como uma purificação para a frustração do Congresso com a forma que as administrações passadas e atuais haviam conduzido a política comercial. Permitiu também aos congressistas tomar (e relatar aos constituintes) uma ação coerente em resposta à situação de déficit comercial dos Estados Unidos. E, finalmente, permitiu que muitos daqueles que geralmente apoiam o comércio-livre possam continuar a fazê-lo. Como membros de ambas as partes havia notado, o consenso nos Estados Unidos em torno do livre-comércio é mais provável de ser preservado quando o público está confiante de que o governo está "tomando medidas regulares, rápidas e duras" contra práticas desleais de comércio exterior.

São várias as especificidades dos Estados Unidos, sendo necessário destacar cinco: a posição internacional, a Guerra Fria e a desigualdade dos atores, o Comércio no Legislativo e os desafios da década de 1980

Posição internacional

Não se pode analisar os Estados Unidos sem compreender a posição que ocupam no Sistema Internacional. Após a Segunda Guerra Mundial, com a Europa em reconstrução, esse país assumiu o papel de grande potência ocidental. Esse ponto é de vital importância: a posição diferenciada ocupada pelos Estados Unidos gerou políticas bastante específicas. Tal posicionamento refletiu na política comercial que passou a ser baseada em uma ideia predominante: o livre-comércio. Essa é a principal instituição estrutural de comércio dos Estados Unidos. Em outros termos, diante do papel que os Estados Unidos visavam adotar no Sistema Internacional em um contexto de Guerra Fria, o livre-comércio era a melhor opção, mesmo com os custos econômicos domésticos inerentes a

tal decisão. As outras opções disponíveis restringiriam a liderança política dos Estados Unidos e por esse motivo não foram colocadas em prática.

O contexto da Guerra Fria

A Guerra Fria é de extrema importância para entender as instituições de comércio dos Estados Unidos. A estratégia política empregada durante todo o conflito, com especial destaque para as décadas de 1950 e 1960, foi influenciada pela lógica bipolar que determinava a política econômica, ainda que os custos fossem altos. "A verdadeira questão não é se podemos reduzir o nosso déficit, mas o quanto devemos reduzi-lo e como podemos fazer essa redução sem sacrificar as políticas que são vitais para a consecução dos nossos objetivos nacionais", nos dizia Gardner (1960, p.433). Mesmo com a coexistência pacífica e até o fim do conflito em 1989, o livre-comércio continua a ser defendido pelo Executivo pelos motivos mencionados acima. As décadas de 1970 e 1980 assistiram a um forte questionamento dessa política por grupos de pressão representados no Congresso, mas nem com isso a postura livre-cambista do Executivo mudou. Mesmo no cenário pós-guerra fria essa tendência permanece: agora, como principal potência do Sistema Internacional, a necessidade de manter a saúde do sistema de comércio mundial existe com intensidade parecida.

Natureza distinta dos atores políticos

Deve-se destacar que, enquanto o Congresso se mostrou muito mais suscetível às pressões protecionistas que obedeciam à lógica dos grupos de interesse, o Executivo obedeceu a outra lógica, embora não estivesse completamente isolado de interesses setoriais, mais focada em assuntos de Estado, tentando equacionar de maneira fluida seus interesses de longo prazo (buscava manter o

bom funcionamento do sistema de comércio internacional) com as demandas domésticas (buscavam proteção contra concorrentes estrangeiros), muito mais imediatistas.

Dentro do arcabouço construído na parte I deste livro, o Executivo norte-americano não se mostrou tão sensível às forças da mudança quanto os congressistas. Essa tendência parece ter prevalecido desde o pós-Segunda Guerra até os nossos dias; a própria criação do USTR (United States Trade Representative), ainda na década de 1960, foi em certa medida resultado dela. Portanto, as políticas paroquialistas que surgem no Congresso são, em grande medida, filtradas para evitar conflitos com os objetivos mais gerais e de longo prazo de política de Estado. Com base nisso, para entender alterações nas diretrizes de comércio norte-americano, ainda mais quando o que está em jogo não são questões puramente circunstanciais, mas que alteram significativamente o rumo da estratégia de comércio desse país, é preciso relacionar tanto o jogo político doméstico, bem como suas relações com o Congresso, e o Estado representado pela Administração e seus interesses de longo prazo. Tal diferença não reside, portanto, na maneira como os representantes são eleitos, mas na natureza do cargo.

O Comércio no Legislativo

Durante a década de 1960 já era possível sentir os efeitos da deterioração do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, promovendo assim debates internos sobre como esse problema poderia ser solucionado. Essas tendências permanecem crescentes, até atingir seu ápice da década de 1980. Nas primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial, esses descompassos no balanço de pagamentos não foram suficientes para se materializarem em leis protecionistas, até porque não se pode esquecer o contexto da época. A manutenção da Aliança Atlântica, dentro da lógica da Guerra Fria, uma vez definida como prioridade de política externa, tornou a política comercial subordinada a ela, vedando o Congresso de demandas pro-

tecionistas por meio do sistema antigo. Esse sistema criava contrapesos ao que restava de pressões protecionistas, mantendo diretrizes liberalizantes mesmo com mudanças nas preferências internas. Em outras palavras, o Congresso era blindado por filtros legais que o protegiam de demandas protecionistas. Além disso, o posicionamento internacionalista foi viabilizado politicamente pela bonança econômica, que permitia aos norte-americanos a aceitação maior dos custos advindos da liderança desse país no plano internacional.

Durante a década de 1970, com a intensificação da ascensão da Europa, reanimada e reconstruída, em grande parte em razão dos investimentos norte-americanos, surge um novo desafio para os Estados Unidos. A Europa deixa de ser apenas uma espécie de vitrina do modo de vida capitalista e passa a ascender como concorrente dos Estados Unidos na área econômica. Como consequência disso, houve um rápido declínio na participação dos Estados Unidos no produto bruto mundial, atingindo seu ponto máximo na década de 1970, fazendo que a Europa e o Japão deixassem de ser aliados incondicionais para tornarem-se potenciais concorrentes, fenômeno esse que se consolida na década de 1980. Essas mudanças influenciaram os debates revisionistas da legislação de comércio dos Estados Unidos, redesenhando o *design* institucional desse país. Permitiu-se assim maior acesso de grupos particularistas ao processo de formulação de leis e políticas comerciais e o Congresso passou a adotar uma posição mais nacionalista, de maior reivindicação de benefícios comerciais. Remédios administrativos tais como a *scape clause, antidumping* e *countervailing duties* são exemplos importantes disso. A política comercial norte-americana certamente estava passando por um processo de mudança profunda em busca de um novo padrão para as políticas relacionadas ao comércio.

Os desafios da década de 1980

A década de 1980 é, portanto, um período-chave para a compreensão das tendências que influenciaram os acontecimentos

ocorridos no Congresso norte-americano de 1988, que possibilitaram a materialização das instituições de *Fair Trade* em mecanismos legais. O desemprego havia atingido um índice elevado, bem como os gastos públicos, agravando o poder de compra do dólar e deteriorando o balanço de pagamentos norte-americano. Além disso, a diferença entre as pressões protecionistas desse período e as que ocorreram em 1970-1972, 1977-1979 e 1981-1982 era que os filtros institucionais que protegiam o Congresso pareciam não ter mais o mesmo efeito que tiveram até a década de 1960, uma vez que sofreram forte deslegitimação em decorrência do déficit comercial, reconfigurando a arena política norte-americana. Essa situação foi agravada pela estratégia internacionalista da Casa Branca, o que incentivou ainda mais a procura por providências no Congresso.

***

Como foi demonstrado neste livro, a década de 1980 assistiu ao crescimento da preocupação norte-americana com o seu balanço de pagamentos. Os congressistas norte-americanos começaram a considerar essa questão com mais cuidado, em razão da intensificação da impressão, tanto no Congresso quanto por parte de vários atores domésticos, de que o déficit comercial norte-americano era resultado de restrições impostas aos produtos do país no exterior. Tal situação deu-se dentro da lógica apresentada na parte I deste trabalho, isto é, a condição material, as ideias e as instituições.

Tais alterações, entretanto, não podem ser entendidas considerando apenas o jogo político doméstico. No caso em questão, é evidente a influência que diversos grupos de pressão tiveram, especialmente por meio do Congresso. Contudo, a Administração alterou o rumo das negociações, buscando uma medida alternativa que respeitasse, ao mesmo tempo, tanto as demandas domésticas quanto seus objetivos externos. As instituições de *Fair Trade* foram reflexo dessa interação entre demandas domésticas e demandas de Estado, bem como do internacionalismo para o nacionalismo econômico, muito embora se trate de um nacionalismo econômico diferente que foge ao escopo analítico do protecionismo clássico.

Dessa maneira seria possível responder de forma contundente às demandas políticas domésticas sem, é bom frisar, minar a abertura do sistema de comércio internacional, objetivo histórico do Estado norte-americano (Vigevani et al., 2005).

As instituições de *Fair Trade* foram materializadas em mecanismos institucionais após intensos debates na Câmara, no Senado e na Administração. Para os grupos domésticos, buscava-se que tal esforço tivesse impacto significativo nas diretrizes de comércio dos Estados Unidos, embora muitos autores afirmassem que o documento em nada contribuiria para uma melhora substantiva da posição material do país (Arslanian, 1994; Svilenov, 1999). Contudo, para as diretrizes de Estado, buscava-se escoar as demandas domésticas sem prejudicar a abertura do sistema de comércio internacional. Essas instituições responderam, portanto, às instituições estruturais que se fizeram presentes tanto da dimensão legislativa quanto no nível contextual. Essas perduram no tempo, e embora a década de 1980 tenha presenciado uma intensificação das forças da mudança, não foram suprimidas. No nível contextual, essas instituições de longo prazo foram compostas pela (1) posição de liderança internacional ocupada pelos Estados Unidos, (2) a lógica da contenção, um das características básicas da Guerra Fria, (3) a desigualdade dos atores políticos e a (4) deterioração econômica desse país. Essas instituições estruturais não dependem da atuação de nenhum agente em específico, portanto são holísticas. Tal característica faz que os Estados Unidos tenham que se adaptar a essas condições e, logo, é um vetor para compreender a sua atuação, bem como os limites impostos para qualquer tipo de mudança institucional legislativa.

Três forças da mudança destacam-se no nível contextual: (1) a crise, (2) a condição material e (3) as ideias. Existem outras, como discutido no capítulo anterior. Contudo, essas parecem ter preponderância durante a década de 1980. Além disso, pela própria condição de busca perpétua pelo lucro material intrínseco a todas as atividades de comércio, faz-se necessário dar destaque para essa força como um dos vetores básicos para o movimento de instituições de

comércio. Isso não quer dizer, é bom ressaltar, que as demais forças não tenham importância. No caso aqui analisado, as ideias foram igualmente relevantes. No período estudado, a interação entre essas duas variáveis foi de extrema importância para a formulação comercial norte-americana, suas diretrizes e constrangimentos.

A crise, definida como momentos de tensão, conflitos ou choques, contribui para revisionismos e para redistribuições dos ganhos materiais, além de facilitar a propagação de ideia alternativa, e por isso merece destaque aqui. Caso contrário, dificilmente uma ideia seria substituída. Quanto à redistribuição de ganhos, Goldstein (1988, p.179) afirma que a história da política "deixa claro que quando a economia floresce há pouco incentivo para mudar a política, independentemente do mérito da questão. Se, ao contrário, a política existente enfrenta tempos difíceis, é abandonada, mais uma vez, independentemente de seus méritos econômicos". No que se refere à propagação de ideias alternativas, Legro (2000, p.263) pontua que as crises podem ser retratadas como "um tipo de terapia de eletrochoque coletivo que cria solavancos sociais fora dos modos existentes de pensamento e fornece novas formas de lidar com o mundo".

Assim, embora a crise seja o pano de fundo ideal para a quebra do consenso da ortodoxia e consolidação de ideias alternativas, ela, por si só, não explica as alterações que ocorreram na década de 1980. Por esse motivo, a crise nas transações comerciais e no sistema financeiro internacional das décadas de 1970 e 1980 foi abordada como Força, limitando assim o voluntarismo extremado. Contudo, não se pode cometer o erro de afirmar que os momentos críticos são a causa da transição. Afirmar que tudo se explica por ela seria supor que todos os momentos críticos gerariam efeitos similares, e essa suposição não possui nenhum tipo de confirmação empírica. Essa é uma das críticas de Woods (1995, p.164) à abordagem realista ao afirmar que "se os realistas estão corretos, devemos esperar que todos os estados enfrentando crises econômicas semelhantes e em posição similar na economia internacional respondam da mesma forma", o que seria um grave erro.

Na dimensão legislativa, temos dois movimentos, um de longo prazo e outro de curto. Nesse primeiro movimento, algumas instituições já formalizadas em mecanismos legais como a abertura unilateral dos Estados Unidos, representando assim uma espécie de reciprocidade assimétrica, garantiam a vertente histórica de livre-cambismo. Mecanismos como *scape clause*, *antidumping* e *countervailing duties* também possuem a mesma característica. Entretanto, esses remédios administrativos serviam mais como válvulas de escape para a manutenção da trajetória liberalizante dos Estados Unidos e, portanto, são instituições estruturais legislativas.

Já a dimensão legislativa de curta duração é mais aberta à pressão de grupos de interesses e é composta por duas forças: as tradicionais demandas protecionistas e livre-cambistas. Nesse nível, há espaço para a atuação de grupos paroquialistas que comumente atuam de maneira revisionista ou se utilizam dos remédios administrativos para recuperar a competitividade. Embora à primeira vista possa parecer que, ao focar a análise nas instituições, não há espaço para os grupos de pressão, esses continuam a exercer uma importante atuação na mudança institucional. Portanto, tal abordagem não exclui os grupos, mas esses são influenciados pelas instituições estruturais e também agem impulsionados pelas forças da mudança. São frutos de seu tempo, interagem com seu contexto e não possuem uma racionalidade exógena e universal

Buscou-se demonstrar neste livro que a materialização das instituições de *Fair Trade* em mecanismos legais responde tanto às forças da mudança quanto às instituições estruturais, além de às dimensões legislativa e contextual. Tais instituições estariam no centro dos quatro quadrantes, respondendo, portanto, aos dois movimentos (de longo e de curto prazo) e às duas dimensões (legislativa e contextual).

A maior parte das análises que lidam com a política comercial dos Estados Unidos parece desconsiderar a especificidade do caso norte-americano, sua posição diferenciada, seu contexto e o papel diferenciado do Executivo. Isso porque enfatizam o jogo político doméstico. Contudo, demonstrou-se que, quando as alterações são

substanciais e não meramente circunstanciais (ou setoriais), as políticas de Estado precisam receber um papel de destaque. Isso ocorre em razão da existência de um ambiente estratégico, muitas vezes ignorado pelos que enfatizam apenas o jogo político doméstico.

Assim, em algumas questões, é nesse ambiente que o Executivo decide quando a lógica do jogo doméstico deve ou não funcionar. Caso contrário, se tudo for negociado por meio dos grupos de pressão, como assegurar uma política segura de longo prazo, que nada tem a ver com grupos de interesse econômicos domésticos? Essa pergunta torna-se ainda mais relevante quando pensamos no papel desempenhado pelos Estados Unidos no Sistema Internacional. Afirmar que essa esfera de atuação não existe ou não é tão relevante é retirar da análise o campo político-estratégico e ignorar o papel do Estado como ator principal das Relações Internacionais. Nem mesmo as forças da mudança postergam as políticas de Estado sem dificuldades, pois essas estão fortemente vinculadas às instituições estruturais. O jogo político doméstico é importante, pode influenciar diretamente os rumos de uma negociação por vários mecanismos, como agências especializadas, pelo sistema eleitoral etc. Entretanto, conclui-se que não se pode explicar tudo olhando para o jogo doméstico. A autonomia do Executivo não pode ser desconsiderada. Esse serve também como um importante filtro no processo de formulação de política comercial.

Referências bibliográficas

ABRAMS, P. *Historical sociology*. New York: Cornell University Press, 1982.

ABREU, M. P. O Brasil, o GATT e a OMC. *Política Externa,* São Paulo, v.9, n.4, 2001.

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n.47, p.201-46, 1999.

ALMEIDA, M. H. T. Apresentação. In: VEBLEN, T. B. *A teoria da classe ociosa*: um estudo econômico das instituições. Tradução de Olivia Jrahenbuhl. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

ALMEIDA, P. R. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, J. F. S. *Relações internacionais, dois séculos de história:* entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias). Brasília: IBRI, 2001

ANDERSON, R. B. The balance of payments problem. *Foreign Affairs*, n.38, April 1960.

ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. *Dados,* Rio de Janeiro, v.48, n.2, p.271-99, 2005.

ARON, R. *Estudos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1985.

______. *Paz e guerra entre as nações.* Brasília: Editora UnB, 2002.

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. São Paulo: Editora Unesp, 1994.

ARSLANIAN, R. P. *O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1994.

AUBREY, H. G. Financial policy and American purpose. *Foreign Affairs*, v.39, n.3, p.471-80, April 1961.

AUSTEN-SMITH, D.; BANKS, J. Elections, coalitions, and legislative outcomes. *American Political Science Review*, v.82, n.2, p.405-22, June 1988.

AYERBE, L. F. *Estados Unidos e América Latina:* a construção da hegemonia. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BACHELARD, G. *A formação do espírito científico*: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

BAILEY, C. S. *From the corn Laws to free trade*: interests, ideas, and institutions in historical perspective. London: The MIT Press, 2006.

BALDWIN, R. E. *The structure and evolution of recent U.S. trade policy.* Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

BARONE, M.; UJIFUSA, G. *The Almanac of American Politics*: 1988. New York: National Jornal, 1988.

BARROS, J. D'A. *O campo da História:* especialidades e abordagens. São Paulo: Vozes, 2004.

______. História, região e espacialidade. *Revista de História Regional*, Ponta Grossa, v.10, n.1, p.95-129, Verão 2005.

BAWN, K. The logic of institutional preferences: German Electoral Law as a social choice outcome. *American Journal of Political Science*, v.37, n.4, p.965-89, November 1993.

BAYARD, T. O.; ELLIOT, K. A. *Reciproty and retaliation in U.S. Trade Policy.* Washington DC: Institute for International Economics, 1994.

BECKER, G. S. A Theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, v.98, n.3, p.371-400, August 1983.

BEDNARZIK, R. W.; SHIELLS, C. R. *Labor Market changes and adjustments*: how do the U.S. and Japan compare? Montlhly Labor Riview. Feb., 1989

BELLO, J. H.; HOLMER, A. The heart of the 1988 Trade Act: A legislative history of the amendments to Section 301. In: BHAGWATI, J. *Agressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trade system*. New York: The University of Michigan, 1990.

BERGLUND, A. The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934. *The American Economic Review*, v.25, n.3, p.411-25, September 1935.

BERGSTEIN, C. F. A renaissance for U.S. trade policy. *Foreign Affairs*, v.81, n.6, p.86-98, Nov./Dec. 2002.

BERGSTEIN, C. F.; WILLIAMSON, J. Exchange rates and trade policy. In: CLINE, W. R. (Org.) *Trade policy in the 1980s*. Washington: Institute for International Economics, MIT Press, 1983

BERNSTEIN, M. A.; ADLER, D. E. *Understanding American economic decline.* San Diego: University of California, 1994.

BIERSTEKER, T. J. O "triunfo" da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergências de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Ed.) *Governança sem governo*: ordem e transformação na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BOHARA, A. K. et al. Fundamental dimensions of U.S. trade policy. *Journal of International Economics*, n.65, p.23-125, 2005.

BOUDON, R. *O lugar da desordem*. Lisboa: Gradiva, 1984.

BOUVIER, J. O aparelho conceptual na história econômica. In: SILVA, M. B. N. da. (Org.) *Teoria da História*. Cultrix: São Paulo, 1976.

BRAUDEL, F. *História e ciências sociais.* Lisboa: Presença, 1990.

BRENNER, R. The economic of global turbulence. *New Left Review*, n.229, May/June 1998.

BROHMAN, J. Postwar development in the Asian NICs: does the neoliberal model fit reality? *Economic Geography*, v.72, n.2, p.107-30, Apr. 1996.

BROOKS, S. G. Dueling realisms. *International Organization*, v.51, n.3, p.445-77, Summer 1997.

BROWNE, W. P. *Cultivating congress*: constituents, issues, and interest in agricultural policymaking. Kansas: University of Kansas Press, 1995.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. *U.S. International Transactions, by Area – Japan.* Table 11. Disponível em: <http://www.bea.gov/bea/international/bp_web/simple.cfm>. Acesso em: 23 jan. 2004.

______. *U. S. International Transactions.* Disponível em: <http://www.bea.gov/international/bp_web/simple.cfm?anon=71&table_id=20&area_id=3>. Acesso em: 21 fev. 2009.

BURGESS, J. W. Political science and History. *The American Historical Review*, v.2, n.3, p.401-8, April 1897.

BURKE, P. *Sociologia e História*. Porto: Afrontamento, 1980.

CAMPBELL, J. L. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, v.28, p.21-38, 2002.

CARDOSO, C. F. S.; BRIGNOLI, H. P. *Os métodos da História.* Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise:* 1919-1939. Brasília: Editora UnB, 1981.

CARTER, J. *Message of the President*. Referente ao *Reorganization Plan no 3 of 1979*. Government Printing Office, 25 de setembro de 1979. Disponível em: <http://www.access.gpo.gov/uscode/title5a/5a_4_106_.html>. Acesso em: 11 set. 2006.

CARVOUNIS, C. C. *The United States Trade Deficit of the 1980s*: Origins, Meanings, and Policy Responses. S. l.: Greenwood Publishing Group, 1987

CHAMOVITZ, S. Rethinking WTO trade sanctions. *The American Journal of International Law*, v.95, n.4, p.792-832, October, 2001.

CHANG, H.-J. *Chutando a escada*: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CHECKEL, J. T. The constructivist turn in international relations theory. *World Politics*, v.50, n.2, p.324-48, 1998.

CHENERY, H. B. Restructuring the world economy. *Foreign Affairs*, n.53, January 1975.

CLAIRMONTE, F. E.; CAVANAGH, J. H. El poderio estadounidense en médio a la borrasca mundial. *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, v.19, abr.-mayo 1988.

CLEMENS, E.; COOK, J. M. Politics and Institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, v.25, p.441-66, 1999.

CLINE, W. R. *Trade Policy in the 1980s*. Washington: Institute for International Economics. 1983.

______. Macroeconomic influences on trade policy. *The American Economic Review*, v.79, n.2. p.123-7, May 1989.

COASE, R. The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, v.88, n.2, p.72-4, May 1998.

COELHO, E. *Para a crítica de certa razão histórica*: sobre o método e os historiadores. Laboratório de História e Memória da Esquerda e das Lutas Sociais – Labelu/Uefs, 2008. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt2/sessao2/Eurelino_Coelho.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2009.

COHEN, R. B. The prospects for trade and protectionism in the auto industry. In: CLINE, W. R. (Org.) *Trade policy in the 1980s*. Washington DC: Instituto for International Economics. MIT Press, 1983.

COHEN, S. D. *The making of United States international economic policy*. 3.ed. New York: Preager, 1988.

COHEN, S. D. et al. *Fundamentals of US Foreign Trade Policy*: economics, politics, laws, and issues. 2.ed. Westview Press, February 8, 1996

COLLIER, D. El método comparativo: dos décadas de cambios. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Ed.) *La comparación en las ciencias sociales* Madrid: Alianza, 1994.

______. Translating quantitative methods for qualitative researchers: the case of selection bias. *The American Political Science Review*, v.89, n.2, p.461-6, June 1995.

COMMITTE ON WAYS AND MEANS. *Overview and compilations of U.S. trade statutes*. Washington: U.S. Government Printing Office, 2003.

CONGRESSIONAL RECORD – SENATE. *Average ad valorem rates of duty on imports into the United States, by years, under specified tariff*. 1955. Disponível em: <http://www.fcc.gov/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/319.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2009.

CONSIDINE, T. J. et al. *The environment and new technology adoption in the us steel industry*. Center For Economic And Environmental Risk Assessment Department Of Energy, Environmental & Mineral Economics. May 15, 2001. Disponível em: <http://www.personal.psu.edu/faculty/c/p/cpw/resume/NSFFinalReportBES9727297.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2009.

CORTELL, A.; PETERSON, S. Altered States: explaining domestic institutional change. *British Journal of Political Science*, v.29, n.1, p.177-203, January 1999.

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS. *Economic Report to the President (1997)*. Disponível em: <http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>. Acesso em: 1º fev. 2006.

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS. *Economic Report to the President (2002)*. Disponível em: <http://www.gpoaccess.gov/eop/index.html>. Acesso em: 1º fev. 2006.

COX, R. W. *Production, power and world order.* New York: Columbia University Press, 1987.

______. Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de Ibn Khaldun. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Ed.) *Governança sem governo*: ordem e transformação na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

CROSSETTE, B. Western executives take a look at Asia. Special to The New York Times. *New York Times* (1857-Current file); Feb. 18, 1985; ProQuest. Historical Newspapers The New York Times (1851-2003), p.D1.

CRUZ, S. C. V. Teoria e história: notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglass North. *Revista de Economia Política*, v.23, n.2 (90), p.106-22, abr./jun. 2003.

DAM, K. W. Cordell Hull, the Reciprocal Trade Agreement Act, and the WTO. In: *John M. Olin Law in Economics Working Paper*, n.228 (2d series), The Law School the University of Chicago, oct. 2004.

DESTLER, I. M. Protecting Congress or protecting trade? *Foreign Policy*, n.62, p.96-107, Spring 1986.

______. *American trade politics*: system under stress. 3.ed. Washington, DC: Institute for International Economics, 1995.

______. *America trade politics*. 4.ed. Massachusetts: Institute for International Economics, 2005.

DESTLER, I. M.; ODELL, J. S. *Anti-protection*: changing forces in United States Trade Politics. Whashington, DC: Institute for International Economics, 1987.

DEUTSCH, K. W. *Los nervios del gobierno:* modelos de comunicación y control políticos. Cuidad de México: Paidós, 1985.

DIGGINS, J. P. The oyster and the pearl: the problem of contextualism in intellectual History. *History and Theory*, v.23, n.2, p.151-69, May 1984.

DOBSON, A. P.; MARSH, S. *US foreign policy since 1945*. New York: Routledge, 1994.

DOSSE, F. *A História em migalhas*: dos Annales à Nova História. São Paulo: Ensaio, 1992.

______. *História do estruturalismo*: o canto do cisne de 1967 aos nossos dias. Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

DRYDEN, S. *Trade warriors*: USTR and the American crusade for free trade. New York: Oxford University Press, 1995.

DUROSELLE, J.-B. (Ed.) *Todo império perecerá*. Brasília: Editora UnB, 2002.

DYK, T. Van. Democrats lose their way. *New York Times* (1857-Current file); Sep. 19, 1985; p.A35.

ECKES JUNIOR, A. E. *The trade policy process in historical perspective*. Council on Foreign Affairs, 1999. Disponível em: <http://www1.cfr.org/pub3521/alfred_e_eckes/the_trade_policy_process_in_historical_perspective.php>. Acesso em: 22 nov. 2004.

EDER, K. As sociedades aprendem, mas o mundo é difícil de mudar. *Lua Nova*, São Paulo, n.53, p.5-28, 2001.

EICHENGREEN, B. *A globalização do capital*: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Editora 34, 2000.

ELSTER, J. The case for methodological individualism. *Theory and Society,* v.11, n.4, p.453-82, July 1982.

______. Rationality and the emotions. *The Economic Journal*, v.106, n.438, p.1386-97, Sep. 1996.

EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, *Barreiras aos produtos e serviços brasileiros*. Washington, DC, out. 2002.

ETHINGTON, P.; McDONAGH, E. The eclectic center of the New Institutionalism: axes of analysis in comparative perspective. *Social Science History*, v.19, n.4, p.467-77, Winter 1995.

EVERA, S. Van. *Guia para estudiantes de Ciência Política*: métodos y recursos. Barcelona: Gedisa, 2002.

FARARO, T. J. *Social action systems*: foundation and synthesis in sociological theory. West Port: Praeger Publishers, 2001.

FARNHAM, B. Impact of the political context on foreign policy decision-making. *Political Psychology*, v.25, n.3, Special Issue (Part Two): Prospect Theory, p.441-63, June 2004.

FARNSWORTH, C. H. Trade bill warning. *New York Times*, March 19, 1986. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Congress is expected to keep pressing for trade legislation. *New York Times*, April 18, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Reagan trade panel urges new move against Japan. *New York Times*, February 26, 1988a. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Trade bill nears passage as key obstacle is cleared. Special to The New York Times. *New York Times*, August 3, 1988b. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Trade bill vulnerable to a veto. *New York Times*, April 2, 1988c. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

FIORI, J. L.; TAVARES, M. da C. (Org). *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

FISHER, A. *The logic of real arguments.* Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

FLINT, J. Oversupply of younger workers is expected to tighten jobs race. *New York Times* 1857-Current; Jun 25, 1978; ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851-2001) p.1.

FORDE, S. International realism and the science of politics: Thucydides, Machiavelli, and Neorealism. *International Studies Quarterly,* v.39, n.2. p.141-60, June 1995.

FREYMOND, J. Teoria e história. In: DUROSELLE, J.-B. *Todo império perecerá*. Brasília: Editora UnB, 2000.

FRIEDEN, J. A; ROGOWSKI, R. The impact of the International Economy on national policies: an analytical overview. In: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. (Org.) *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FUERBRINGER, J. Congress seeking harmony on trade. *New York Times*, February 6, 1987a. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. President's trade role restrained. *New York Times*, July 8, 1987a. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Senate trade bill gains; not as harsh as House's. *New York Times*, May 8, 1987b. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Senators back trade retaliation. *New York Times*, July 11, 1987c. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Some seek to toughen House's new trade bill. *New York Times*, March 12, 1987d. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Trade bill passed by House unit. *New York Times*, March 26, 1987e. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Toned-down bill to widen exports offered in House. *New York Times*, March 11, 1987f. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Tough retaliatory trade measure wins by 4-vote margin in House. *New York Times*, April 30, 1987g. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. U.S. resentment grows on Japan trade barriers. *New York Times*, March 30, 1987h. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Yeutter warns of trade veto. *New York Times*, March 19, 1987i. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

GARDNER, R. N. Strategy for the dollar. *Foreign Affairs*, v.39, n.2, April 1960.

GARRET, G.; LANGE, P. Internationalization, institutions and political change. In: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. (Org.) *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GASIOROWSKI, M. J. Economic crisis and political regime change: an event history analysis. *American Political Science Review*, v.89, n.4, p.882-97, December 1995.

GIBSON, J. L. Understandings of justice: institutional legitimacy, procedural justice, and political tolerance. *Law & Society Review*, v.23, n.3, p.469-96, 1989.

GILL, S. *Atlantic Relations:* beyond the Reagan era. Harvester Wheatsheaf/New York: St. Martin's Press, 1989.

______. *American hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

GILPIN, R. *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

______. The dual problems of peace and national security. *Political Science and Politics*, v.17, n.1, p.18-23, Winter 1984.

______. *O desafio do capitalismo global*: a economia mundial no século XXI. São Paulo: Record, 2000.

GINZBURG, C. *Mitos, emblemas, sinais*: morfologia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

GOLDSTEIN, J. Ideas, institutions, and American trade policy. *International Organization*, v.42, n.1, p.179-217, Winter 1988.

GOLDSTEIN, J.; GOWA, J. US national power and the post-war trading regime. *World Trade Review*, v.1, n.2, p.153-70, 2002.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Ed.) *Ideas and foreign policy*: beliefs, institutions, and politics changes. Ithaca; London: Cornell University Press, 1993.

GOLDSTEIN, J.; LENWAY, S. A. Interests or Institutions: an inquiry into Congressional-ITC Relations. *International Studies Quarterly*, v.33, n.3, September 1989.

GORDON, B. K. Truth in trading. *Foreign Policy*, n.61, p.94-108, Winter 1986.

GORDON, D. M. Chickens home to roost: from prosperity to stagnation in the postwar U.S. economy. In: BERNSTEIN, M. A.; ADLER, D. E. (Org.) *Understanding American economic decline.* New York: Cambridge University Press, 1994

GOWAN, P. *A roleta global*: uma aposta faudiana de Washington para a dominação do mundo. São Paulo: Record, 2003.

______. *Economics and politics within the capitalist core and the debate on the new imperialism*. Working Paper, 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/economics_and_politics

_within_the_capitalist_core_and_the_debate_on_the_new_imperialism.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2009.

GRAFSTEIN, R. Rationality as conditional expected utility maximization. *Political Psychology*, v.16, n.1, Special Issue: Political Economy and Political Psychology, p.63-80, March 1995.

GREGORY, B. S. Is small beautiful? Microhistory and the History of everyday life. *History and Theory*, v.38, n.1, p.100-10, February 1999.

GRIECO, J. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, v.42, n.3, p.485-507, Summer 1988.

GRIMMETT, J. J. Dispute settlement in the world trade. *CRS Report for Congress*, September 14, 2006.

GUIMARÃES, L. M. Os protagonistas anônimos da História: micro-história. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v.23, n.45, p.317-18, julho 2003.

GUZZINI, S. *"Realisms at war":* Robert Gilpin's political economy of hegemonic war as a critique of Waltz's neorealism. Working Paper, March 2002. Disponível em: <http://www.ciaonet.org/wps/gus04/gus04.html>. Acesso em: 4 fev. 2009.

HAAS, E. B. Is there a hole in the whole? Knowledge, technology, interdependence, and the construction of international regimes. *International Organization*, v.29, n.3, p.827-76, Summer 1975.

______. *The uniting of Europe*: political, social, and economic forces, 1950-1957. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

HAGGARD, S.; SIMMONS, B. A. Theories of International Regimes. *International Organization*, v.41, n.3, p.491-517, Summer 1987.

HALL, P.; TAYLOR, R. *Political science and the three new institutionalisms.* June 1996. Disponível em: <http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2009.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v.34, n.1, p.3-21, 1990.

HIPPLER, J.; HOLMER, A. The heart of the 1988 Trade Act: a legislative history of the amendments to Section 301. In: BHAGWATI, J. (Ed.) *Agressive unilateralism*: America's 301 trade policy and the world trade system. Michigan: The University of Michigan Press, 1990.

HOBSBAWM, E. *A era dos extremos*: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HODGSON, G. M. *How economics forgot history*: the problem of historical specificity in Social Science. London; New York: Routledge, 2001.

______. *The evolution of Institutional Economics*: agency, structure and Darwinism in American institutionalism. London; New York: Routledge, 2004.

HOOK, S. W. Ideas and change in U.S. foreign aid: inventing the millennium challenge corporation. *Foreign Policy Analysis*, n.4, p.147-67, 2008.

HUDEC, R. E. Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil. In: BHAGWATI, J.; PATRICK, H. T. (Org.) *Aggressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trading system*. Michigan: The University of Michigan, 1990

HUGHES, T. L. The twilight of internationalism. *Foreign Policy*, n.61, p.25-48, Winter 1985/1986.

IKENBERRY, G. J. Conclusion: an institutional approach to American foreign trade policy. *International Organization*, v.42, n.2, 1988.

______. Creating yesterday's new world order: Keynesian 'new thinking' and the Anglo-American postwar settlement. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Ed.) *Ideas and foreign policy*: beliefs, institutions, and politics changes. Ithaca; London: Cornell University Press, 1993.

______. American power and the empire of capitalist democracy. In: COX, M. et al. (Ed.) *Empire, systems and states.* Cambridge: UP, 2002.

______. *Liberal Order & Imperial Ambition*. Cambridge: Polity Press, 2006.

IRWIN, D. A. The Smoot-Hawley Tariff: a quantitative assessment. *The Review of Economics and Statistics*, v.80, n.2, p.326-34, May 1998.

ISAJIW, W. W. *Causation and functionalism in Sociology*. London; New York: Routledge, 1998.

JACOBSEN, J. K. Much Ado about ideas: the cognitive factor in Economic Policy. *World Politics*, v.47, n.2, p.283-310, January 1995.

JACOBSON, G. C. *The electoral origins of divided government*: competition in U.S. House election, 1946-1988. Colorado: Westview Press, 1990.

JONES, B. D. Bounded rationality. *Annual Review of Political Science*, v.2, p.297-321, June 1999.

JUHN, C.; KIM, D. Il. The effects of rising female labor supply on male wages. *Journal of Labor Economics*, v.17, n.1, p.23-48, January 1999.

KAHLER, M. Rationality in international relations. *International Organization*, v.52, n.4, p.919-41, Autumn 1998.

KATO, J. Institutions and rationality in politics: three varieties of neo-institutionalists. *British Journal of Political Science*, v.26, n.4, p.553-82, October 1996.

KELLNER, D. Theorizing globalization. *Sociological Theory*, v.20, n.3, p.285-305, November 2002.

KENNAN, G. F. The sources of Soviet conduct. *Foreign Affairs*, July 1947. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/19470701 faessay25403/x/the-sources-of-soviet-conduct.html>. Acesso em: 13 fev. 2009.

KENNEDY, P. *The rise and fall of the Great Powers*: economic change and military conflict from 1500 to 2000. New York: Random House, 1987.

______. *Ascensão e queda das grandes potências.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEOHANE, R. O. *After hegemony*: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

______. Neoliberal institutionalism: a perspective on World politics'. In: ______. *International Institutions and State Power*: essays in international relations theory. Boulder: Westview, 1989. p.1-20.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and interdependence*: world politics in transition. Boston: Little Brown and Co, 1977.

KERSTENETZKY, C. L. *A lógica da situação da economia*. Dezembro 2006. Disponível em <http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n4p189_208.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2008.

KIM, Y.-s. Prospects for Japanese-U.S. Trade and Industrial Competition. *Asian Survey*, v.30, n.5, p.493-504, May, 1990.

KLOPPENBERG, J. T. Institutionalism, rational choice, and historical analysis. *Polity*, v.28, n.1, p.125-8, Autumn 1995.

KRASNER, S. D. A statist interpretation of American oil policy toward the Middle East. *Political Science Quarterly*, v.94, n.1, p.77-96, Spring 1979.

______. *International regimes.* Cambridge: Cornell University Press, 1983.

______. Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, v.16, n.2, p.223-46, 1984.

KRUGMAN, P. (Ed.) *Strategic trade policy and the new international economics.* Cambridge, Mass.: MIT Press, 1986.

LAITIN, D. D. Comparative politics: the state of the discipline. In: NILNER, I. K.; MILNER, H. (Ed.) *The state of the discipline*: power, choice, and the State. New York: W. W. Norton, 2002.

LECOURS, A. Theorizing cultural identities: historical institutionalism as a challenge to the culturalists. *Canadian Journal of Political Science*, v.33, n.3, p.499-522, September 2000.

LEGRO, J. W. The transformation of policy ideas. *American Journal of Political Science*, v.44, n.3, p.419-32, July 2000.

LEVI, L. Legitimidade. In: BOBBIO, N. *Dicionário de ciência política*. Brasília: Editora UnB, 1995.

LÉVI-STRAUSS, C. *O pensamento selvagem*. Campinas: Papirus, 1989.

LEWIS, P. U.S. seeking global trade talks early in 1986. *New York Times* (1857-Current file); Apr 8, 1985; p.D9.

LIBERMAN, R. C. Ideas, institutions and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, v.96, n.4, p.697-712, 2002.

LIMA, T. *Desafios internacionais à política agrícola norte-americana*: o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR. São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual "Júlio de Mesquita Filho", Universidade de Campinas, Pontifícia Universidade Católica.

LINHARES, M. Y. L. Metodologia da história quantitativa: balanço e perspectivas. In: BOTELHO, T. R. et al. *História quantitativa e serial no Brasil*: um balanço. Goiânia: Anpuh MG, 2001.

LOWERY, D. et al. Collective action and the mobilization of institutions. *The Journal of Politics*, v.66, n.3, p.684-705, August 2004.

LOHR, S. East Asia: The face of economic optimism. By Special to The New York Times. *New York Times (1857-Current file);* Oct 7, 1985; ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851-2003). p.A1.

MADDISON, A. *Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2006 AD*. Last update: October 2008.

MANTZAVINOS, C. et al. Learning, institutions, and economic performance. *Perspectives on Politics*, v.2, n.1, p.75-84, March 2004.

MARCH, J.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, v.78, n.3., p.734-749, sep. 1984.

MARSH, D.; STOKER, G. (Ed.) *Teoria y métodos de la ciencia política.* Madrid: Alianza, 1997.

MARTINS, L. Uma introdução ao debate sobre a nova ordem internacional. In: REIS VELLOSO, J. P. *A nova ordem internacional e a terceira Revolução Industrial*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992.

MARX, K. *O dezoito brumário de Louis Bonaparte.* São Paulo: Centauro, 2000.

MATZNER, E.; BHADURI, A. The socioeconomic context: an alternative approach to Popper's situational analysis. *Philosophy of the Social Sciences*, v.28, n.4, p.497-8, 1998.

MEARSHEIMER, J. J. The false promise of international institutions. *International Security*, v.19, n.3, Winter 1994/1995.

MERTON, R. K. Sociological theory. *The American Journal of Sociology*, v.50, n.6, 1945.

______. The bearing of empirical research upon the development of social theory. *American Sociological Review*, v.13, n.5, p.505-15, 1948.

______. *Social theory and social structure.* New York: The Free Press, 1965.

______. *Ambivalência sociológica*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1970.

MILLER, W. L. Los métodos cuantitativos. In: MARSH, D.; STOKER, G. (Ed.) *Teoria y métodos de la ciencia política.* Madrid:Alianza, 1997.

MILNER, H. V. *Interests, institutions and information*: domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MORAVICSIK, A. Introduction: integrating international and domestic theories of international bargaining. In: EVANS, P. et al. (Ed.) *Double-edged diplomacy.* Berkeley: University of California Press, 1993.

______. Theory and method in the study of international negotiation: a Rejoinder to Oran. *International Organization*, v.53, n.4, p.811-14, Autumn 1999.

MULLANEY, T. E. Business and the tax revolt in California. *New York Times*, April 14, 1978. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2001).

MUNDO, P. A. *National politics in a global economy*: The domestic sources of U.S. trade policy. Washington DC: Georgtown University Press, 1999.

NAGEL, E. Ciências nomotéticas e ciências ideográficas. In: SILVA, M. B. N. da. (Org.) *Teoria da História.* Cultrix: São Paulo, 1976.

NEW YORK TIMES. Race for Survival. *New York Times*, January 10, 1976. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2001).

NEW YORK TIMES. Chain letter for the Welfare State. *New York Times*, January 1, 1981. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Fight protectionism now. *New York Times*, May 30, 1987a. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. Some action, more talk on Japan trade. *New York Times*, April 26, 1987b. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. The Senate helps trade, but not enough. *New York Times*, July 11, 1987c. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. What Mr. Gephardt would protect. *New York Times*, April 23, 1987d. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. The Senate helps trade, but not enough. *New York Times*, Jul 11, 1987e (1857-Current file); ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851-2003), p.30.

______. Not all "free trade" is free. *New York Times*, April 17, 1988. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

NEWMAN, K. S. Troubled times: the cultural dimensions of economic decline. In: BERNSTEIN, M. A.; ADLER, D. E. (Org.) *Understanding American economic decline*. New York: Cambridge University Press, 1994.

NIVOLA, P. S. The New Protectionism: U.S. Trade Policy in Historical Perspective. *Political Science Quarterly*, v.101, n.4, 1986, p.577-600

NOLLEN, S. D.; QUINN, D. P. Free trade, fair trade, strategic trade, and protectionism in U.S. Congress, 1987-88. *International Organization*, v.48, n.3, p.491-525, Summer 1994.

NORTH, D. C. Institutional change and economic growth. *The Journal of Economic History*, v.31, n.1, 1971.

______. The role of governments in economic growth in early modern times. *The Journal of Economic History*, v.35, n.1, 1975.

______. *Institutions, institutional change, and economic performance.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

______. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v.5, n.1, p.97-112, Winter 1991.

NYE JUNIOR, J. S. *Understanding international conflicts*: an introduction to theory and history. 4.ed. New York: Longman Publishers, 2002.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *Historical Tables:* Budget of the United States Government. Fiscal Year 2008. Washington: U.S. Government Printing Office, 2007.

OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988. Public Law 100-418 [H.R. 4848] 100 P.L. 418; 102 Stat. 1107; 1988 Enacted H.R. 4848; 100 Enacted H.R. 4848. August 23, 1988

O'SHEA, T. J. C. The domestic political setting of U.S. Trade Policy. In: WALTERS, R. S. (Ed.) *Talking trade*: U.S. policy in international perspective. Boulder: Westview Press, 1993.

OSTROM, E. O. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: presidential address. *American Political Sciences Review*, v.92, n.1, p.1-22, 1998.

OSTRY, S. *The post-cold war trading system*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

PARSONS, C. Showing ideas as causes: the origins of the European Union. *International Organization*, v.56, n.1, p.47-84, Winter 2002.

PERLMAN, M. House takes a chance on a tough trade bill. *New York Times*, May 3, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

PERRY, M. *Civilização ocidental*: uma história concisa. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PETERS, J. G..; WELSCH, S. Legislative reform and public policy: an overview. *Policy Studies Journal*, v.5, n.44, 1977.

PFALTZGRAFF, R. L. International Studies in the 1970s. *International Studies Quarterly*, v.15, n.1, p.104-28, March 1971.

PHLPOTT, D. *Revolutions in sovereignty*: how ideas shaped modern international relations. Princeton: Princeton University Press, 2001.

PIAGET, J. As ciências "nomotéticas" e as ciências históricas do homem. In: SILVA, M. B. N. da. (Org.) *Teoria da História*. Cultrix: São Paulo, 1976.

PIERSON, P. *Politics in time*: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POPPER, K. R. *A miséria do historicismo*. São Paulo: Edusp, 1980.

PRZEWORSKI, A. Institutionalization of voting patterns, or is mobilization the source of decay? *The American Political Science Review*, v.69, n.1, p.49-67, March 1975.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v.42, n.3, p.427-460, Summer 1988.

RASKY, S. F. Trade amendment heats up debate. *New York Times*, April 9, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

REAGAN, R. Announcement of Strategic Defense Initiative. 23/03/1983. Disponível em <http://www.missilethreat.com/resources/pageID.263/default.asp>. Acesso em 01/08/2011

REHMUS, C. M. Labor and politics in the 1980s. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, n.473, p.40-51, 1984.

RESTON, J. The protection game. *New York Times*, June 1, 1986. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

RICHARDSON, J. D. *Trade adjustment assistance under the U.S. Trace Act of 1974*: an analytical examination and worker survey. NBER Working Paper, Setembro, 1980.

RINGER, F. Max Weber on causal analysis, interpretation, and comparison. *History and Theory*, v.41, n.2, p.163-78, May 2002.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). *Finance & Development*, June 2003. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/pdf/rodrik.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2009.

ROBERTS, S. V. House democrats offer a bill to spur exports. *New York Times*, May 14, 1986. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

______. President criticizes trade plan. *New York Times*, April 28, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

ROGOWSKI, R. Comparative politics in 1980's. In: ADA, F. (Ed.) *Political science*: state of the discipline. Washington DC: American Political Science Association, 1993.

ROSENBAUM, D. E. House vote on trade accord is postponed. *New York Times*, October 6, 1994. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2005).

ROSTENKOWSKI, D. In quotes. *New York Times*, Mar 15, 1987. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2003).

ROTHSTEIN, B. Labor market institutions and working-class strength. In: STEINMO, S. et al. (Ed.) *Structuring politics*: historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press, 1992.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, v.46, n.3, p.561, Summer 1992.

RUNDQUIST, B. S.; STROM, G. S. Bill construction in Legislative Committee: a study of the U.S. House. *Legislative Studies Quarterly*, v.12, n.1, p.97-113, February 1987.

RUTHERFORD, M. *Institutions in economics*: the old and new institutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SALANT, W. S. The spread of Keynesian doctrines and practices in the United States. In: HALL, P. A. (Ed.) *The political power of economic ideas.* Princeton: Princeton University Press, 1989.

SANGER. D. E. House approves trade agreement by a wide margin. *New York Times*, November 30, 1994. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2005).

SARAIVA, J. F. S. *Relações Internacionais*: dois séculos de História. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2001. v.II.

SCHWAB, S. *Trade-offs: negotiating the Omnibus Trade and Competitiveness Act.* Cambridge: Harvard Business School Press, 1994.

SCHWENK, A. E. *Compensation in the 1970s*. Bureau of Labor Statistics. 2001. Disponível em: <http://www.bls.gov/opub/cwc/cm20030124ar05p1.htm>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SEARING, D. D. Roles, rules, and rationality in the New Institutionalism. *The American Political Science Review*, v.85, n.4, p.1239-60, December 1991.

SENATE, "Impact of Employment on U.S.-Japan Auto Relations", hearings before the Subcommittee on Employment and Productivity, Committee on Labor and Human Resources. Sept. 25, 1986.

SEO, M.-G. S.; CREED, W. E. Douglas. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. *The Academy of Management Review*, v.27, n.2, 2002.

SHEPSLE, K. Institutional arrangement and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, v.23, p.27-60, 1979.

SHEPSLE, K. A.; BONCHEK, M. S. *Analyzing politics*: rationality, behavior and institutions. New York; London: W. W. Norton & Company, 1997.

SHOCH, J. *Trading Blows*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001.

SHONFIELD, A. The world economy at 1979. *Foreign Affairs*, n.58, 1980.

SHUKLA, S. P. From the GATT to the WTO and beyond. In: NAYYAR, D. (Ed.) *Governing globalization*: issues and institutions. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SILVA, M. B. N. da. *Teoria da História*.Cultrix, São Paulo: 1976.

SIMMONS, B. A.; MARTIN, L. L. International organization and institutions. In: CARLSNAES, W. et al. (Org.) *Handbook of international relations*. California: Sage Publications, 2005.

SINGLETON, C. J. Auto industry jobs in the 1980's: a decade of transition. *Monthly Labor Review*, 1992. Disponível em <http://www.bls.gov/opub/mlr/1992/02/art2full.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2009.

SKINNER, Q. Introducción: viendo las cosas a su manera. In: ______. (Ed.) *Lenguaje, política e historia*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2007.

SKOCPOL, T. *Vision and method in historical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

______. Why I am an historical institutionalist. *Polity*, v.28, n.1, p.103-6, Autumn 1995.

SMITH, A. *The wealth of nations*. London: Elecbook Classics, 2001.

SMITH, D. A. et al. *States and sovereignty in the global economy.* London: Routledge, 1999.

SMITH, M.; WOOLCOCK, S. Learning to cooperate: the Clinton administration and the European Union. *International Affairs*, v.70, n.3, p.459-76, July 1994.

SMITH, R. A.; LUX, D. S. Historical method in consumer research: developing causal explanations of change. *Journal of Consumer Research*, v.19, March 1993.

SNIDAL, D. Rational choice and International Relations. In: CARLSNAES, W. et al. (Org.) *Handbook of international relations.* California: Sage Publications, 2005.

SOBER, E. Holism, individualism, and the units of selection. *Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association*, v.2 – Symposia and Invited Papers, p.93-121, 1980.

STEINMO, S. et al. *Structuring politics*: historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press, 1992.

STIGLITZ, J. E.; CHARLTON, A. *Fair trade for all:* how trade can promote development. Oxford: Oxford University Press, 2005.

STILLMAN, P. G. The concept of Legitimacy. *Polity*, v.7, n.1, p.32-56, Autumn 1974.

STINCHCOMBE, A. L. On the virtues of the old institutionalism. *Annual Review of Sociology*, v.23, p.1-08, 1997.

STOGA, A. J. The eroding economic order: if America won't lead. *Foreign Policy*, n.64, p.79-97, Autumn 1986.

STOKES, B.; CHOATE, P. *Democratizing U.S. trade policy.* New York: Council on Foreign Relations, 2001.

SVILENOV, M. R. *Super 301 and the trade deficit*. Monterey: Naval Postgraduate School, 1999.

SWIDLER, A. Culture in action: symbols and strategies. *American Sociological Review*, v.51, n.2, p.273-86, April 1986.

SZELENYI, I.; SZELENYI, B. Why socialism failed: toward a theory of system Breakdown – Causes of disintegration of East European State socialism. *Theory and Society*, v.23, n.2, Special Issue on the Theoretical Implications of the Demise of State Socialism, p.211-31. Apr., 1994.

TAKAKI, R. Poverty is thriving under Reagan. *New York Times* (1857-Current file); Mar 3, 1986; ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851-2003) p.A14.

TESCHKE, B. *The myth of 1648*: class, geopolitics and the making of modern international relations. London; New York: Verso, 2003.

THAGARD, P. Welcome to the cognitive revolution. *Social Studies of Science*, v.19, n.4, p.653-7, November 1989.

THE RECIPROCAL TRADE AGREEMENTS ACT OF 1934. June 12, 1934, ch. 474, 48 Stat. 943, 19 U.S.C. § 1351

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, São Paulo, n.58, p.225-54, 2003.

THOMAS, J. C. The growth of American public expenditures: recent trends and their implications. *Public Administration Review*, v.40, n.2, p.160-5, Mar.-Apr. 1980.

THUROW, L. C.; TYSON, L. D. The economic black hole. *Foreign Policy*, n.67, Summer 1987, p.3-21

TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1978

TRADE ACT OF 1930. Congressional Research Service Bill Summary.

TRADE ACT OF 1974. Congressional Research Service Bill Summary.

TRADE AND TARIFF ACT OF 1984. Congressional Research Service Bill Summary & Status for the Trade and Tariff Act of 1984, Pub. L. 98-573, 98 Stat. 2948 (1984). Passed by the 98th Congress as H.R. 3398

TRADE EXPANSION ACT DE 1962. A bill to enhance the competitiveness of American industry, and for other purposes.H.R.4848 Sponsor: Rep Rostenkowski, Dan [IL-8] (introduced 6/16/1988).

TSURUMI, Y. Time for U.S. to sit down with the new Japan. *New York Times*, August 7, 1994. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2005).

UNITED STATES. *Trade Adjustment Assistance Amendments*. Congress. Senate. Committee on Finance. Subcommittee on International Trade. Washington: U.S. Govt. Print. Off., 1979.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *History of the United States Trade Representative.* Disponível em: <http://www.ustr.gov/Who_We_Are/History_of_the_United_States_Trade_Representative.html>. Acesso em: 20 jan. 2009.

VEBLEN, T. B. *A teoria da classe ociosa*: um estudo econômico das instituições. Tradução de Olivia Jrahenbuhl. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VERNON, R. A trade policy for the 1960s. *Foreign Affairs*, v.39, n.3, April 1961.

______. Storm over the Multinationals: Problems and Prospects. *Foreign Affairs* (pre-1986), v.55, n.2, January 1977.

VIGEVANI, T. et al. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática*: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa-Omega/Edusp, 1995.

______. Origens dos instrumentos de formação da política comercial norte–americana. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.20, p.43-54, jun. 2003.

______. Estados Unidos: política comercial e órgãos de execução. In: VELASCO E CRUZ, S. C. (Coord.) *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*. São Paulo: Unicamp/Cedec, ago. 2007 (2º Relatório científico – 2ª fase, apresentado à Fapesp).

VIGEZZI, B. "Teóricos" e "historiadores" das relações internacionais. In: DUROSELLE, J.-B. (Ed.) *Todo império perecerá*. Brasília: Editora UnB, 2002.

WALTZ, K. N. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEBER, M. *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. Edição de Antônio Flávio Pierucci. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEEB. International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment Policies. *International Organization*, v.45, n.3, p.309-42, Summer, 1991.

WEINGAST, B. R. Floor behavior in the U. S. Congress: committee power under the open rule. *American Political Science Review*, v.83, n.3, September 1989.

WENDT, A. E. The agent-structure problem in International Relations theory. *International Organization*, v.41, n.3, p.335-70, Summer 1987.

WESTIN, A. F. Point of view: a new move toward employee rights. *New York Times*, April 23, 1978. ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851-2001).

WINHAM, G. R. *International trade and the Tokyo Round negotiation*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

WOODS, N. Economic ideas and International Relations: beyond rational neglect. *International Studies Quarterly*, v.39, n.2, p.161-80, June 1995.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *International Trade Statistics*, 2003. Disponível em: <http://www.wto.org/English/res_e/statis_e/its2003_e/its03_longterm_e.htm>. Acesso em: 12 maio 2006.

ZAMPETTI, A. B. *Fairness in the world economy*: US perspectives on international trade relations. Massachusets: Edward Elgar Publishing, 2006.

ZEHFUSS, M. *Constructivism in International Relations:* the politics of reality. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

ZEILER, T. W. *American trade and power in the 1960s*. Columbia: Columbia University Press, 1991.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm
Mancha: 23,7 x 42,5 paicas
Tipologia: Horley Old Style 10,5/14
Papel: Off-set 75 g/m² (miolo)
Cartão Supremo 250 g/m² (capa)
1ª edição: 2011

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral
Marcos Keith Takahashi

Neste livro, Filipe Mendonça faz uma análise da política comercial norte-americana dos anos 1980, mas nos oferece uma visão abrangente. Trata-se de análise especializada, com amplo olhar sobre questões fundamentais para a compreensão daquela política. Por isso o peso que tem a política externa e internacional, sempre focando nas relações dos âmbitos doméstico e internacional.

O autor busca, ao longo do trabalho, demonstrar as motivações principais das mudanças na política norte-americana, muito fortemente marcadas pelo Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988, que marca a definitiva implementação do *fair trade*, internacionalmente conhecido pela revitalização do sistema de sanções pelas Super 301 e Special 301.

Trabalho ganhador do disputado Prêmio Franklin Delano Roosevelt de Estudos sobre os Estados Unidos da América 2011, atribuído pela embaixada dos Estados Unidos em Brasília.

ISBN 978-85-393-0208-6